



# *El fenómeno de las viviendas desocupadas*

*Julio Vinuesa (Director)  
José María de la Riva  
Antonio J. Palacios*



# **EL FENÓMENO DE LAS VIVIENDAS DESOCUPADAS**

**Julio Vinuesa (Director)  
José María de la Riva  
Antonio J. Palacios**

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de los autores.

---

**©Julio Vinuesa Angulo.  
José María de la Riva Ámez  
Antonio J. Palacios García**

**Madrid, 2008**

Trabajo realizado mediante encargo del Ministerio de Vivienda a través de la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid



**ISBN: 978-84-691-6638-3**

# ÍNDICE

<b>Resumen .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Objetivos y planteamiento .....</b>	<b>7</b>
<b>2 ¿Qué es una vivienda? .....</b>	<b>11</b>
2.1 Aspectos más relevantes de la vivienda .....	11
2.2 Definiciones estadísticas de la vivienda.....	12
2.3 Clases de vivienda según su uso.....	16
2.4 La vivienda <i>vacía</i> : un concepto jurídico indeterminado .....	20
2.5 ¿Por qué hay viviendas <i>vacías</i> ?.....	26
<b>3 Análisis estadístico del <i>fenómeno de las viviendas vacías</i> .....</b>	<b>31</b>
3.1 Evolución del parque de Viviendas <i>No Principales</i> .....	33
3.2 Distribución territorial de las Viviendas <i>No Principales</i> .....	37
3.3 Factores vinculables a la existencia de viviendas <i>vacías</i> .....	43
3.4 El <i>fenómeno de las viviendas desocupadas</i> en Madrid.....	53
3.5 Desocupación en nuevos desarrollos residenciales de Madrid.....	61
<b>4 Valoraciones sobre el fenómeno de las viviendas <i>desocupadas</i>.....</b>	<b>67</b>
4.1 El peso de la economía .....	68
4.2 Actitudes políticas e iniciativas legislativas .....	74
4.3 Insostenibilidad territorial del exceso de viviendas .....	80
<b>5 Propuestas.....</b>	<b>83</b>
5.1 Es apremiante mejorar la información estadística sobre vivienda. ....	83
5.2 Hay que avanzar en el conocimiento del parque para poder implementar políticas sólidas y duraderas .....	88
5.3 Estrategias de actuación .....	90
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>101</b>



## Resumen

Las informaciones estadísticas y el conocimiento sobre el parque de vivienda y su utilización adolecen de gravísimas carencias, pero todo parece indicar que estamos ante una situación de utilización ineficiente del parque residencial.

El intento de analizar estadísticamente el uso del parque demuestra sobre todo la inconsistencia de la información disponible, y remarca el déficit de estudios que se centren en el análisis y la explicación de una casuística muy diversa, como soporte necesario para poder aplicar medidas eficaces en los supuestos y ámbitos merecedores de intervención pública.

Un primer diagnóstico reafirma que la mayor parte de las viviendas desocupadas se localizan en los nuevos desarrollos residenciales y en las áreas deterioradas de los centros urbanos.

Es importante enmarcar el fenómeno de la desocupación en un contexto en el que el sector inmobiliario tiene un peso excesivo en la economía y en la financiación de las administraciones locales y en el que la vivienda sigue siendo considerada como la forma preferida, y casi exclusiva, de ahorro inversión de los hogares.

Parece obligado tomar medidas para hacer frente a unas estrategias de desocupación contrarias a la función social de la propiedad, que suponen una utilización inadecuada del espacio urbano, perjudicial para el interés común y un despilfarro insostenible del territorio. Y todo ello mientras en España el derecho subjetivo a disfrutar de una vivienda digna y adecuada sigue siendo un objetivo lejano para importantes segmentos de la población.

---

Las incipientes iniciativas de actuación sobre la vivienda vacía están sobre todo apoyadas en medidas sancionadoras mediante recargos fiscales y ofrecen serias dudas sobre su operatividad. Parece mucho más razonable desarrollar medidas incentivadoras que integren estrategias para la puesta en valor de un patrimonio, muchas veces deteriorado pero con grandes rentas de centralidad, y para dinamizar el mercado de alquiler.

Se propone fundamentar sólidamente medidas con vocación de perdurar, con la idea básica de coadyuvar al objetivo principal de garantizar el derecho subjetivo a la vivienda. Hay que comenzar por combatir la especulación urbanística, el uso ineficiente del espacio urbano y el consumo insostenible del territorio y de otros recursos naturales. Para ello hay que desincentivar la inversión especulativa en vivienda, que no puede seguir siendo el factor rector del desarrollo urbano. La política de vivienda no puede estar desligada de una planificación urbanística, que garantice la racional utilización del territorio.

---



## 1. Objetivos y planteamiento

**Hacia el  
derecho  
subjetivo a  
la vivienda**

Las dificultades de algunos hogares para ver adecuadamente satisfechas sus necesidades de alojamiento siguen ocupando un lugar muy destacado entre los problemas sociales. Incluso en las sociedades con economías mas avanzadas, capaces desde hace decenios de garantizar universalmente otros derechos básicos como la educación o la sanidad, aún no se ha conseguido garantizar de forma sistemática el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada.

**El problema de  
la vivienda  
debe ser  
estudiado a  
través de los  
factores  
estructurales  
que lo generan**

Lo que históricamente se ha denominado “problema de la vivienda” se concreta en la actualidad en la existencia de hogares que no alcanzan la renta necesaria para poder satisfacer por sí mismos la necesidad básica de alojamiento. En una valoración más extensa, el problema se identifica con el exceso de esfuerzo financiero, en términos de renta familiar, que han de realizar los hogares para satisfacer su necesidad de alojamiento y con las deficiencias de calidad o de adecuación necesarias para que se pueda considerar que el hogar dispone de una vivienda digna y adecuada.

El volumen de los grupos de población afectados, sus perfiles económicos, sus rasgos sociales, étnicos, o su localización, son algunas de las características de un problema que, además de ser valorado por los síntomas que manifiesta cíclicamente, en los procesos de intensificación, habrá de estudiarse, sobre todo, a través de los factores estructurales que lo generan.

---

Los desajustes entre la necesidad de vivienda y el parque existente, bien sean absolutos, en el caso de que no haya el volumen suficiente de viviendas, o bien relativos o funcionales, cuando las viviendas existentes no se adecuen a las necesidades de la demanda, son la más clara manifestación del “problema”, que normalmente se expresa mediante la cuantificación y la caracterización de la demanda de vivienda insatisfecha.

**El problema de la vivienda ha de ser considerado desde la doble perspectiva de la demanda y de la oferta**

Pero en buena lógica, la decisión de actuar políticamente sobre los desajustes del mercado de la vivienda exige considerar el problema tanto desde la perspectiva de la demanda como desde el análisis de la oferta.

El objeto de este estudio es profundizar en el conocimiento del parque de viviendas existente; más concretamente de la porción del parque integrado por las viviendas que, por unas u otras razones, no están siendo utilizadas.

Según el Censo de Población y de Vivienda de 2001, en España había 3,1 millones de viviendas desocupadas, lo que representa un 14,8% del total de las *viviendas familiares*, cuando el “stock técnico en rotación” para un ágil funcionamiento del mercado no tendría que ser superior al 5%<sup>1</sup> (APCE-AFI, 2003, p.21)<sup>2</sup>.

**La alta proporción de viviendas vacías es la expresión de un fenómeno muy relevante, cargado de connotaciones negativas**

Tal cantidad de vivienda desocupada ha de ser valorada como la expresión de un fenómeno de gran relevancia, al que, en principio, solo cabe imaginarle cargado de connotaciones negativas. Desde el punto de vista económico porque hay un gran patrimonio de un elevado valor que no produce rentabilidad. Desde una perspectiva social, porque podría estar produciéndose un uso inadecuado de la propiedad, al no respetarse el principio de su función social. Circunstancia que puede ser especialmente obvia en el caso de las viviendas que han disfrutado o disfrutaban de algún tipo de protección o subsidio o que están ubicadas en zonas donde la oferta de vivienda es especialmente escasa. Se está desaprovechando un

<sup>1</sup> Las proporciones de vivienda vacía en otros países europeos oscilan desde el 6,9% en Francia, el 4,8% en Reino Unido, 3,6% en Alemania o 2,3% en Holanda. Ver Rodríguez, R. “Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias” *Boletín CF+S* 29/30. Junio 2005. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arro3.html>

<sup>2</sup> APCE-AFI (2003) *Estimación de la demanda de vivienda en España (2003-2008)*. Madrid. AFI, p.21.

**El exceso de viviendas vacías puede suponer, cuando menos, un uso ineficiente del espacio urbano y un despilfarro de territorio**

**Hay que profundizar en el conocimiento del parque de viviendas desocupadas y plantear acciones dirigidas a optimizar su utilización, como coadyuvante de las políticas de vivienda y en coherencia con un desarrollo territorial sostenible**

recurso muy valioso, necesario e inaccesible para una parte de la sociedad.

También son varios los criterios básicos para valorar negativamente el exceso de viviendas desocupadas desde un enfoque estrictamente urbanístico y territorial. El uso de espacio urbano, del que la vivienda no es más que una porción, debe estar al servicio del conjunto de la sociedad, prevaleciendo siempre los intereses colectivos sobre los privados. El exceso de viviendas vacías da lugar, cuando menos, a un funcionamiento ineficiente del espacio urbano. Además, desde criterios de sostenibilidad hay que recordar que el territorio es un bien básico y limitado y que los desarrollos residenciales por encima de las necesidades de alojamiento pueden estar suponiendo consumos excesivos de territorio, en detrimento del paisaje y de otros posibles usos no residenciales.

La elevada proporción de viviendas desocupadas en España obliga a profundizar en el estudio de sus causas y consecuencias con miras a plantear acciones conducentes a optimizar el uso del parque residencial. Objetivo plausible en sí mismo y, sobre todo, como coadyuvante en las políticas para facilitar el acceso a la vivienda.

El propósito de profundizar en el conocimiento del fenómeno de la *vivienda desocupada* implica objetivos diversos que incluyen su definición y delimitación conceptual; su cuantificación, su caracterización, la distribución territorial del parque y su dinámica; la consideración jurídica y fiscal de este tipo de viviendas y la valoración del fenómeno por parte de expertos en urbanismo y vivienda.

El problema de la vivienda en España y su tratamiento tienen, junto a ciertas peculiaridades diferenciadoras, elementos comunes que aconsejan buscar referencias en otros países europeos.

El objeto final de este estudio es la elaboración de una serie de propuestas dirigidas a optimizar la utilización del parque inmobiliario, en favor de un mejor funcionamiento del mercado y como necesario paliativo al problema de la vivienda y, en definitiva, como factor de cohesión social.

No son menos importantes los efectos que la optimización de la utilización del parque existente habría de tener en favor de un crecimiento urbano menos depredador del territorio y por consiguiente más acorde con los criterios de sostenibilidad.

La adecuada utilización del parque de vivienda, en el caso de las viviendas sujetas a algún tipo de protección, especialmente cuando son de promoción pública, es una exigencia legal que, sin embargo, puede estar registrando también importantes deficiencias.

La vivienda,  
un “objeto  
poliédrico”

## 2. ¿Qué es una vivienda?

El concepto de vivienda, a pesar de su aparente obviedad, tiene una gran complejidad, lo que hace que sea muy difícil establecer definiciones concretas e inequívocas.

Hay que comenzar por reconocer que la vivienda es un objeto poliédrico, ya que son muchos y de naturaleza muy diversa los elementos que pueden jugar un papel determinante en su definición. A la hora de definir su naturaleza y establecer tipologías no sólo intervienen las características propias de la vivienda como realidad física, también hay que considerar otras relativas a su localización, su estatus jurídico y, por supuesto, las que conciernen a su utilización.

### 2.1 Aspectos más relevantes de la vivienda

Una vivienda  
no siempre es  
un  
“alojamiento”  
pero siempre  
es un “activo  
económico”

A efectos de lo que este estudio persigue, es necesario extender las bases conceptuales para posteriormente poder valorar con mayor precisión el significado de la información disponible y establecer un procedimiento de obtención de información complementaria y, por último, de análisis que permita un mejor conocimiento del parque de la *vivienda desocupada*.

Partimos de la consideración de que una vivienda es una porción de espacio urbano de uso privado, destinada a ser usada como alojamiento de un *hogar*.

---

La valoración de la vivienda como oferta exige considerar un gran número de elementos diferentes

Pero la vivienda es también un *activo económico*. De forma clara, lo es para los propietarios que no usan la vivienda como alojamiento, tanto si obtienen de ella rentas de alquiler, como si las mantienen desocupadas con la única pretensión de obtener una plusvalía. Pero también cuando un hogar adquiere una vivienda para satisfacer sus necesidades de alojamiento permanente (vivienda principal) o temporal (vivienda secundaria) está practicando una forma de ahorro y realizando inexorablemente una inversión. En una reciente encuesta realizada por AFI<sup>3</sup> se pone de manifiesto que entre un 60 y un 80% de los que han adquirido una vivienda entre 2000 y 2005 y los que tienen intención de adquirirla en el futuro, en el momento de la compra, han sopesado la rentabilidad de la vivienda como inversión.

La calidad de la respuesta que la vivienda dé como oferta ante la necesidad de alojamiento o como expectativa de inversión vendrá en buena medida determinada por sus atributos fundamentales:

- *Localización*: Es una cualidad determinante y obliga a referir cualquier análisis a ámbitos territoriales concretos, delimitados por criterios de estructura urbana o de funcionalidad.
- *Antigüedad* o año de construcción-renovación: Es una característica normalmente relacionada con el estado de conservación, con el equipamiento de que dispone y con ciertos rasgos tipológicos.
- *Estado de conservación*, que puede hacer que una vivienda no reúna las condiciones de habitabilidad necesarias para cubrir las exigencias mínimas de seguridad y salubridad.
- *Superficie o "cantidad" de vivienda*: La superficie (expresada en m<sup>2</sup>/persona) puede dar lugar a situaciones de hacinamiento o de disfuncionalidad más o menos severas.
- *Número de habitaciones*: Es una característica complementaria a la superficie, otra forma de considerar el tamaño de la vivienda, útil para estimar su adecuación a diferentes tipos de hogares.

---

<sup>3</sup> EL PAÍS, 13 de noviembre de 2007, p. 30. Referencia al estudio realizado por Analistas Financieros Internacionales AFI, encargado por el Grupo-14 que aglutina a los 13 mayores promotores nacionales junto a Asprima.

---

Las claves explicativas del uso de algunas viviendas pueden estar en su localización, su antigüedad, su tamaño, su estado de conservación, su precio...

- *Tipo de edificio*: Permite establecer tipologías (viviendas colectivas, en altura, unifamiliares, aisladas, adosadas...). Sin relevancia en la función de alojamiento, puede dar lugar a productos muy diferentes y, por tanto, capaces por sí mismos de segmentar la demanda. También suponen diferentes tipos de impacto territorial.
- *Equipamiento*: Está constituido por el conjunto de elementos de la vivienda y del edificio (agua, luz, baño, calefacción, piscina, robótica...).
- *Régimen de cesión*: La vivienda puede estar disponible para su propietario o para un hogar que alquila su utilización. También hay otras situaciones distintas y generalmente minoritarias como, por ejemplo, las cesiones gratuitas entre familiares. Es también un elemento segmentador de la demanda.
- *Régimen de protección*: Las viviendas pueden ser *libres*, si no están sujetas a algún régimen de ayudas o subsidios, y *protegidas* cuando su construcción o su rehabilitación se ha realizado con ayudas públicas en el marco de políticas de vivienda y, por ello, están sujetas a unas determinadas restricciones de uso, de cesión y de precio. En España, las viviendas protegidas componen una amplia gama de particularidades, derivadas básicamente de la promoción y de la normativa que les es aplicable.
- *Tipo de propietario*: Las características y las estrategias de los propietarios de las viviendas son también un elemento determinante a la hora de tipificarlas. Los propietarios pueden ser los propios hogares que las ocupan; hogares que ya no pueden ocuparlas; hogares ahorradores; hogares inversores; empresas que buscan obtener rentas de alquiler; instituciones públicas que implementan políticas de vivienda a través de su propio parque, entre otras varias posibilidades, menos frecuentes, como la propiedad en litigio. Generalmente la vivienda estará sometida al régimen de *propiedad horizontal*, pero también puede formar parte de una *propiedad vertical*.
- *Precio*: El precio de la vivienda es la resultante de todos los anteriores factores pero también es muy sensible a las estrategias de la especulación urbanística y financiera. Cíclicamente experimenta intensas fases alcistas pero es resistente a los ajustes a la baja. En los periodos de fuertes subidas de los precios, gana protagonismo el carácter de la vivienda como activo económico frente a su condición de alojamiento o bien de uso. Actúa directamente como filtro,

segmentando la demanda. No sólo se expresa en términos de mayor o menor adecuación sino que excluye en forma absoluta a parte de la demanda.

Los principales atributos de la vivienda pueden actuar también como elementos explicativos de sus circunstancias de utilización. La localización, la antigüedad, el tamaño, el estado de conservación, el precio... pueden ser las claves de la desocupación de algunas viviendas.

## 2.2 Definiciones estadísticas de la vivienda

Los intentos de definición estadística son una primera constatación de las dificultades que existen para definir la vivienda

Las dificultades de definición se manifiestan ya en los operativos estadísticos desarrollados para elaborar la información que permiten dimensionar y caracterizar el parque de viviendas y se magnifican cuando se trata de calificarlas por sus aspectos económicos, jurídicos, fiscales... y cuando los criterios de definición pasan de sus características físicas a los modos e intensidades de uso.

Las definiciones elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en sus trabajos preparatorios para el Censo de Población y Vivienda de 2001<sup>4</sup>, que se transcriben literalmente a continuación, son una constatación suficientemente expresiva de las dificultades a solventar, incluso cuando sólo se pretende diferenciar las viviendas como objetos contables:

"*Vivienda*: Recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, reconstruido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas o, aunque no fuese así, constituye la residencia habitual de alguien en el momento censal. Como excepción, no se consideran viviendas los recintos que, a pesar de estar concebidos inicialmente para habitación humana, en el momento censal están dedicados totalmente a otros fines (por ejemplo, los que estén siendo usados exclusivamente como locales).

Un recinto se considera *separado* si está rodeado por paredes, muros, tapias, vallas..., se encuentra cubierto por

---

<sup>4</sup> INE (1999) *Censo de Población y Vivienda Proyecto Censal*. INE. Madrid.



techo, y permite que una persona, o un grupo de personas, se aíslen de otras, con el fin de preparar y consumir sus alimentos, dormir y protegerse contra las inclemencias del tiempo y del medio ambiente.

Se considera *independiente* si tiene acceso directo desde la calle o terreno público o privado, común o particular, o bien desde cualquier escalera, pasillo, corredor..., es decir, siempre que los ocupantes de la vivienda puedan entrar o salir de ella sin pasar por ningún recinto ocupado por otras personas.

En todo caso, se tiene en cuenta la situación actual del recinto-vivienda y no el estado primitivo de construcción, de modo que en las agregaciones o subdivisiones de viviendas se consideran cuantas unidades hayan resultado del proceso de transformación, siempre que cumplan las condiciones anteriormente definidas, e independientemente, por tanto, de su situación inicial de construcción."

Se manejan dos tipos de viviendas: *viviendas colectivas* (también conocidas como *establecimientos colectivos*) y *viviendas familiares*. A su vez, dentro de las viviendas familiares, hay un subtipo denominado *alojamiento*. A continuación, se reproducen las definiciones censales de cada uno de estos tipos.

"*Vivienda colectiva*: Vivienda destinada a ser habitada por un colectivo, es decir, por un grupo de personas sometidas a una autoridad o régimen común no basados en lazos familiares ni de convivencia. La vivienda colectiva puede ocupar sólo parcialmente un edificio o, más frecuentemente, la totalidad del mismo.

A efectos censales, se incluyen tanto las viviendas colectivas propiamente dichas (conventos, cuarteles, asilos, residencias de estudiantes o de trabajadores, hospitales, prisiones...), como los hoteles, pensiones y establecimientos análogos."

"*Vivienda familiar*: Vivienda destinada a ser habitada por una o varias personas, general pero no necesariamente unidas por parentesco, y que no constituyen un colectivo, según la definición anterior. Las viviendas familiares se incluyen en el Censo de Viviendas, con independencia de que estén ocupadas o no en el momento censal. No se incluyen, en cambio, los recintos construidos inicialmente para viviendas pero que en la época de los Censos se

---

utilizan exclusivamente para otros fines (viviendas que se han transformado totalmente en oficinas, talleres, almacenes..., que son censadas como locales).

A pesar de no cumplir estrictamente la definición, también se consideran viviendas familiares los *alojamientos*, que se definen a continuación. Cuando sea necesario distinguir entre vivienda familiar propiamente dicha y alojamiento, a la primera se le añadirá, siguiendo las normas internacionales, el adjetivo *convencional*.

El adjetivo *familiar* no debe interpretarse como que se exige que los habitantes de la vivienda tengan que estar siempre emparentados entre sí. Para ser exactos habría que usar un adjetivo relativo a *hogar*, en vez de a *familia*, pero se ha preferido mantener la denominación tradicional para no dar la sensación de que se está cambiando esencialmente de concepto, que no es el caso."

*Alojamiento*: Vivienda familiar que presenta la particularidad de ser móvil, semipermanente o improvisada, o bien que no ha sido concebida en un principio con fines residenciales (tiendas de campaña, barracones, barcos, chabolas, cuevas, remolques...) pero, sin embargo, constituye la residencia de una o varias personas en el momento del censo (por tanto, los alojamientos vacíos no se censan).

## 2.3 Clases de vivienda según su uso

La clasificación de las viviendas según el uso que de ellas se hace es el punto de partida en el análisis del fenómeno de la vivienda desocupada

El Censo establece dos grandes tipos de vivienda: Principales y No principales

En el Proyecto Censal, se incorpora también una explicación detallada del contenido del Censo de Vivienda con la justificación de su utilidad. En el caso de las "clases de viviendas" dice: "La distinción entre viviendas principales, secundarias y desocupadas es fundamental, tanto desde el punto de vista analítico como operativo" y las define tal como se transcribe a continuación:

"*Vivienda principal*: una vivienda familiar se considera principal cuando es utilizada toda o la mayor parte del año como residencia habitual de una o más personas."

Las *viviendas No Principales* pueden ser:

a) "*Viviendas secundarias*: se trata de una vivienda familiar que suele utilizar alguno de los miembros del hogar de forma temporal o esporádica (en vacaciones, fines de

semana, trabajos temporales etc.), durante un mínimo de 15 días a lo largo del año, y que no constituye residencia habitual de ninguna persona.”

- b) “*Vivienda desocupada*: Una vivienda familiar se considera *desocupada o vacía* cuando no es la residencia habitual de ninguna persona ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Se trata de viviendas deshabitadas, disponibles para venta o alquiler o, simplemente, abandonadas.”
- c) “*Otro tipo*: por ejemplo, las destinadas a alquileres sucesivos de corta duración usadas de manera continuada y no estacional (por lo que no deben considerarse secundarias) pero que tampoco constituyen la residencia habitual de alguna persona.”
- d) *Vivienda no principal*, para la que no puede determinarse si pertenece a los tipos a), b) o c).

El número de Viviendas Principales coincide con el de hogares y, como el conjunto de las No Principales, puede considerarse una información razonablemente fiable

Así pues, el INE establece dos grandes categorías de viviendas en función de su uso. En primer lugar como categoría más evidente están las *viviendas principales*. Son las que están siendo utilizadas como residencia permanente por un hogar. A partir del Censo de 2001, en coherencia con los conceptos establecidos, tiene que darse una coincidencia absoluta entre el número de hogares y el número de *Viviendas familiares Principales*.

El resto de las viviendas serán por diferencia con respecto al total, *viviendas no principales*. La cuantificación de ambas categorías puede considerarse en principio razonablemente fiable. Mayor dificultad plantea la cuantificación de los diferentes tipos de *Viviendas No Principales*.

La distribución de las viviendas No principales ofrece serias dudas sobre su fiabilidad ya que el procedimiento censal para la obtención de información sobre las viviendas No Principales es inadecuado.

Tal como queda reflejado en la Tabla 1, los resultados del Censo de 2001 se presentan referidos a tres categorías de *Viviendas No Principales*. Las de uso ocasional o *secundarias*, las que en la fecha censal estaban *desocupadas* o *vacías* y *otras* que no pertenecen a ninguna de las dos categorías anteriores y que incluye por tanto a aquellas de las que, conocida su utilización, puede decirse que no son principales ni secundarias, junto a las que no ofrecen datos ciertos sobre su uso. No hay que perder de vista que, en relación con una buena parte de las *Viviendas No Principales*, la información obtenida es fruto de la percepción del propio agente censal, lo que necesariamente

incorpora dudas sobre su fiabilidad. El procedimiento censal para la obtención de información sobre las viviendas No Principales es inadecuado.

**Tabla 1. Distribución de las viviendas según sus usos. España. 2001.**

<i>A-Viviendas Colectivas</i>		11.146	
<i>B-Viviendas Familiares</i>		20.946.555	100,00%
-B1 Alojamientos		3.143	0,02%
-B2 Viviendas Principales Convencionales		14.184.026	67,72%
-B3 Viviendas No Principales		6.759.385	32,27%
	-B3.1 Secundarias	3.360.631	16,04%
	-B3.2 Vacías	3.106.422	14,83%
	-B3.3 Otras	292.332	1,40%

FUENTE: INE. Censo de Población y Vivienda de 2001.

En el propio Proyecto Censal se establece, como ya se ha indicado anteriormente, una categoría para incluir aquellos casos de dudas insuperables sobre la situación de uso con la que "...se pretende no obligar a los agentes a tomar decisiones poco fundadas sobre el tipo de vivienda no principal cuando lo único que sepan es que la vivienda en esos momentos se encuentra vacía y que no hay personas empadronadas en ella (es decir, no pueden conseguir suficiente información para determinar si es secundaria o desocupada)"<sup>5</sup>.

Como reflejo de esta inseguridad, expertos en estadísticas turísticas optan por considerar viviendas de "potencial uso turístico" al conjunto de las 6,47 millones de viviendas que agrupa a las que el Censo considera *secundarias* más las clasificadas como *vacías*. La definición que en este caso se da al alojamiento privado de potencial uso turístico es: "...una vivienda no principal que puede ser utilizada por los miembros

<sup>5</sup> INE (2001) Censos de Población y Viviendas 2001. Proyecto, p.61

El uso que se hace de las viviendas es cambiante en el tiempo

del hogar u otros individuos durante 6 meses o más con fines turísticos (tomado el año como periodo de referencia), y no está considerada como ningún tipo de alojamiento colectivo”<sup>6</sup>.

El aparato estadístico recoge además otra información diversa relativa a las características de las viviendas, su uso y su localización, que permite profundizar en la valoración del parque. En relación con los 3,1 millones de viviendas que según el Censo de 2001 estaban *vacías* es posible clasificarlas en razón de su localización por circunscripciones administrativas y tipos de ámbitos geográficos; por su antigüedad o año de construcción; por su estado de conservación, según el tipo de edificio y según que dispongan o no de algunos de los equipamientos básicos.

Las tipologías resultantes de los cruces de los diferentes atributos, ponderados con algunos otros aspectos como los precios medios, pueden permitir avanzar en el conocimiento de los factores vinculables a la mayor o menor proporción de viviendas *vacías*.

Otro aspecto fundamental a considerar en el análisis de los datos censales es que la información está referida a un momento concreto. El censo proporciona una imagen fija, mientras que la utilización que se hace de las viviendas es una circunstancia sujeta a cambios no siempre previsibles en sus motivaciones ni en su frecuencia.

Además del stock de viviendas *vacías* es necesario conocer los flujos de ocupación y desocupación

La idea de *vivienda desocupada* o *vacía* hace referencia a una situación temporal y por tanto cambiante que conduce al concepto de flujos o número de viviendas que pasan a estar vacías o que dejan de estarlo a lo largo de un determinado periodo de tiempo.

Además del análisis del stock de viviendas que están desocupadas en un momento dado, el estudio de las causas de desocupación y las características de esas viviendas son un paso necesario para diagnosticar sobre el fenómeno. La intensidad de flujos de ocupación y desocupación de viviendas y el tiempo que permanecen vacías los distintos tipos de viviendas son otras dimensiones imprescindibles. Sin embargo,

---

<sup>6</sup> Mayo, R. y Velasco, M.C.(2007) "Alojamiento privado de uso turístico desde el lado de la oferta". *Índice. Revista de Estadística y sociedad*, nº 24, septiembre de 2007. pp. 25

hay que recordar que actualmente en España no existe información estadística que permita hacer este tipo de análisis, ni siquiera en términos de aproximación a la realidad.

## 2.4 La vivienda vacía: un concepto jurídico indeterminado

**Aproximación jurídica al concepto de vivienda: "edificio que está en zona apropiada y reúne las condiciones idóneas de habitabilidad, seguridad y salubridad"**

Como se ha indicado, este estudio sobre el uso del parque de viviendas en España tiene entre sus objetivos la elaboración de propuestas sobre medidas a aplicar para favorecer la optimización de su utilización con criterios sociales, económicos, urbanísticos y territoriales. En principio, cualquier medida legislativa sobre el derecho de uso de la vivienda o sobre su fiscalidad necesita una definición clara e inequívoca del objeto de actuación.

En primer lugar hay que preguntarse si existe una definición jurídica de vivienda; alguna norma legal donde se determine qué es exactamente una vivienda.

Con carácter general, lo que más se aproxima a esa definición legal puede estar en la normativa que regula la concesión por parte de los ayuntamientos de la *licencia de primera ocupación*, que tiene por objeto autorizar la puesta en uso de los edificios o instalaciones. Para ello el órgano que la otorga habrá comprobado que la construcción ha sido ejecutada de conformidad con el proyecto inicial que le sirvió de base para la concesión de la licencia por la que se autorizó la obra, que ésta se encuentra debidamente terminada y es apta según las condiciones urbanísticas de su destino específico. Sirve la *licencia de primera ocupación* para controlar si el edificio puede habilitarse para el uso pretendido, en este caso, el uso residencial, por estar en zona apropiada y reunir las condiciones idóneas de habitabilidad, seguridad y salubridad<sup>7</sup>.

**La tarea inacabada por establecer una definición jurídica rigurosa y operativa de vivienda vacía**

---

<sup>7</sup> La normativa básica de aplicación para la concesión de la licencia es:

-Normativa de protección contra incendios según indica el art. 3.1 NBE-CPI-96.

-Real Decreto 1627/97 de 24 de Octubre, por el que se establecen las condiciones mínimas de Seguridad y Salud. (B.O.E. Nº 256 de 25 de octubre)

-Real Decreto 217/2001 de 30 de septiembre de 2001, de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

Esta licencia, que se exige también para los edificios que hayan sido objeto de ampliación o de modificaciones sustanciales, es necesaria para la contratación definitiva de los servicios de energía eléctrica, agua, gas, telefonía...

Como ya se ha dicho, la competencia para el otorgamiento de la licencia es municipal, y requiere la presentación de la certificación de finalización de obra suscrito por los técnicos y visado por el respectivo colegio profesional.

La Ley de Derecho a la Vivienda de Cataluña, aprobada el 28 de diciembre de 2007, define vivienda como:

“toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente Ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación”<sup>8</sup>

La determinación jurídica para que una vivienda pueda considerarse como *desocupada o vacía* presenta aún mayores dificultades. La experiencia al respecto es reciente, corta y escasa.

El *Real Decreto Legislativo 2/2004*, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, en su art.72.4 dice:

“Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del impuesto.

Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicable, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.”

---

<sup>8</sup> Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, art. 3,a.

**La vivienda vacía: concepto jurídicamente indeterminado y no prioritario**

Así pues, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del impuesto, pero para ello se requiere del correspondiente desarrollo reglamentario por parte del Ministerio de Economía y Hacienda que determine qué es una vivienda *desocupada*, dando así cobertura al preceptivo acto administrativo por el que se declara que una vivienda está *desocupada*. En un borrador de reglamento elaborado en 2004, y que no ha pasado de tal, se definía la vivienda desocupada como "aquella que no tiene condiciones de habitabilidad inmediata", con algunos criterios adicionales como un año de aviso para la declaración de desocupada, en el que no se han alcanzado unos consumos mínimos de 5 m<sup>3</sup> de agua o 15 kw de energía eléctrica."

El Ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, declaraba a los medios de comunicación<sup>9</sup> que "la definición de vivienda desocupada es un concepto jurídicamente indeterminado que cubre muchos tipos de situaciones, ya que por piso vacío se puede considerar desde una segunda residencia hasta una vivienda que alguien que traslada su domicilio a otro lugar la mantiene porque vuelve a ella con cierta periodicidad". No parece pues razonable esperar que el Ministerio de Economía y Hacienda tenga previsto el mencionado desarrollo reglamentario.

**Vivienda vacía sería aquella que, dada de alta en el registro del IBI, no es la residencia de ningún hogar empadronado**

En la respuesta dada por el Ministerio de Vivienda, el 17 de septiembre de 2007, a una pregunta del grupo parlamentario de Esquerra Republicana<sup>10</sup>, se indica que no existe plazo previsto para un eventual desarrollo reglamentario, al no contemplarse como prioritario.

El Ayuntamiento de Sevilla en su *Ordenanza Fiscal Reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles* aprueba el recargo del 50% previsto en la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*<sup>11</sup>, con lo podría convertirse en el primer municipio en el que aplica. En dicha Ordenanza se establece que:

<sup>9</sup> Desayunos Informativos de Europa Press, 30 de enero de 2007.

<sup>10</sup> Informe sobre la pregunta escrita de D<sup>a</sup> Rosa María Bonás i Pahisa, Diputada del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana, en relación con el desarrollo reglamentario del concepto de viviendas desocupadas con carácter permanente.

<sup>11</sup> *Ordenanza Fiscal Reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, aprobada por el Ayuntamiento de Sevilla el 27 de diciembre de 2004. Artículo 15.



“... se entenderá que un inmueble de uso residencial está desocupado con carácter permanente cuando no se encuentre en ninguna de las siguientes situaciones:

- a) Que constituya la vivienda habitual de su titular en el caso de que éste sea una persona física, o el domicilio social cuando su titular sea una persona jurídica o un ente de los del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- b) Que esté ocupada por algún miembro de la unidad familiar de su titular o por un descendiente que, aún no formando parte de la misma, le dé derecho a practicar la deducción en concepto de mínimo por descendientes en el IRPF.
- c) Que esté afecta a alguna explotación económica.
- d) Que esté cedida en su uso a terceros por cualquier título.”

Según declaraciones a la prensa del Concejal de Hacienda y Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla<sup>12</sup> existen en el municipio unas 40.000 viviendas dadas de alta en el Registro del IBI en las que según el Padrón municipal no hay nadie empadronado. Estas son las viviendas que en principio serán consideradas como *desocupadas*.

**“Vivienda vacía es aquella que se encuentra permanentemente desocupada durante un plazo superior a dos años sin causa justificada”**

La *Ley del Derecho a la Vivienda*, de Cataluña define la vivienda vacía del siguiente modo:

“Vivienda vacía: la vivienda que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A tal efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución”.<sup>13</sup>

En el País Vasco, la *Estadística Bianual de Vivienda Vacía*<sup>14</sup> (en realidad se realiza cada dos años y no dos veces al año), indica que:

<sup>12</sup> [http://blogs.periodistadigital.com/ladrillos.php/2007/09/11/sevilla\\_gravara\\_viviendas\\_vacias1234](http://blogs.periodistadigital.com/ladrillos.php/2007/09/11/sevilla_gravara_viviendas_vacias1234)

<sup>13</sup> Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, art. 3,d.

<sup>14</sup> Estadística Bianual 2005 sobre Vivienda Vacía en la C.A.E. Presentación de Principales Resultados. Informe junio 2005. Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Asuntos sociales.

**Viviendas vacías "gestionables" son aquellas "que llevan desocupadas más de un año ininterrumpido, no son utilizadas como segunda residencia y no se encuentran en oferta en el mercado", localizadas en secciones urbanas"**

"En las secciones urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en torno a 54.400 viviendas (7%) se clasifican como *vacías*, denominación impropia que ha hecho fortuna, y que implica que están siendo utilizadas como segunda residencia (o viviendas temporales) o permanecen deshabitadas."<sup>15</sup>

El *Plan de Vivienda Vacía*<sup>16</sup>, que se viene aplicando en el País Vasco desde 2002 parte de esa estadística que permite detectar las viviendas vacías "gestionables" (aquellas "que llevan desocupadas más de un año ininterrumpido, no son utilizadas como segunda residencia y no se encuentran en oferta en el mercado", localizadas en secciones urbanas.)<sup>17</sup>.

El Anteproyecto de *Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna*<sup>18</sup> del Gobierno Vasco, en su Art. 89.2 dice: "Para determinar la falta de ocupación de una vivienda vacía o permanentemente desocupada la Administración tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- a) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.
- b) Consumos anormalmente bajos de agua, gas y electricidad.
- c) Recepción de correo y notificaciones en otros lugares.
- d) Utilización habitual de otros lugares para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas.
- e) Declaraciones o actos propios del titular de la vivienda.
- f) Declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que tiene atribuidas las funciones de inspección en materia de vivienda y de los agentes de la autoridad en general.
- g) Declaraciones de los vecinos próximos.
- h) Negativa injustificada del titular de la vivienda de facilitar comprobaciones de la Administración cuando no se desprenda la existencia de ninguna causa verosímil que pueda fundamentarla y cuando consten además otros indicios de falta de ocupación".

---

[http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net/r40-18874/es/contenidos/estadistica/estadistica\\_vivienda\\_vacia/es\\_estvdava/estadistica\\_vivienda\\_vacia.html](http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net/r40-18874/es/contenidos/estadistica/estadistica_vivienda_vacia/es_estvdava/estadistica_vivienda_vacia.html)

<sup>15</sup> Op. Cit, p. 4

<sup>16</sup> [http://www.etxebide.info/q01a/q01anews\\_one.jsp?id=6733](http://www.etxebide.info/q01a/q01anews_one.jsp?id=6733)

<sup>17</sup> BOPV martes 31 de diciembre de 2002. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales N°-7427 Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2002/12/0207427a.pdf>

<sup>18</sup> [http://www.etxebide.info/etxebide/html/datos/ant\\_ley\\_viv\\_c.pdf](http://www.etxebide.info/etxebide/html/datos/ant_ley_viv_c.pdf)

---

**En la Comunidad Autónoma del País Vasco, para las viviendas en las que no habite ninguna persona durante más de trescientos cincuenta días en el curso de un año se producirá la declaración administrativa de vivienda desocupada**

**Los intentos para definir la vivienda vacía chocan con la dificultad de establecer criterios rigurosos y universales aplicables en actuaciones administrativas**

Los art 93 y 94 del citado anteproyecto se dedican también a la concreción del carácter de vivienda *vacía*:

“1. Constituyen el hecho imponible y deberá dar lugar a la declaración administrativa de vivienda desocupada a la que se hace referencia en el artículo 91.2 de esta Ley las viviendas situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en las que no habite ninguna persona durante más de trescientos cincuenta días en el curso de un año, salvo que concurra las excepciones reguladas en el siguiente artículo.

2. Se entenderá que está desocupada la vivienda en la que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Permanecer sin habitantes registrados en el Padrón municipal de habitantes por el período establecido en el número anterior, dentro del ejercicio impositivo.

b) Que se compruebe dicha situación bien a través de los informes de agentes de autoridad derivados de visitas al inmueble, bien a través de los datos indiciarios de dicha situación relativos a consumos de suministros básicos como agua, electricidad y análogos. A este respecto se entenderá que la vivienda está en situación de desocupación cuando no cuente con contrato de suministro de agua o de electricidad o cuando tenga consumos inferiores a los que se derivarían de su ocupación por el período establecido en el párrafo anterior, calculados en base [a] la media habitual de consumo por persona y por año. Dichos valores serán facilitados por las compañías suministradoras que presten servicio en el municipio, si bien en defecto de información más específica podrá considerarse como desocupada aquella vivienda en la cual el consumo de agua sea inferior a 2,25 metros cúbicos por persona y año, y/o el consumo de electricidad sea inferior a 80 kilowatios/hora por persona y año, y/o el consumo de gas sea inferior a 6 metros cúbicos por habitante y año.

c) Los consumos descritos en la letra anterior podrán ser modificados reglamentariamente.

Artículo 94. Exenciones

Quedan exentos en todo caso del canon:

a) las viviendas cuyos titulares residan temporalmente fuera de su residencia habitual por razones laborales, de salud u otras que, en todo caso, deberán justificar documentalmente.

b) las viviendas que se encuentren alquiladas que, en todo caso, deberán justificar documentalmente esta circunstancia.

c) las segundas residencias que, en todo caso, deberán justificar documentalmente esta circunstancia.”

**El carácter punitivo de la declaración de vivienda vacía presumiblemente desatará estrategias enmascaradoras eficaces entre los propietarios**

Como se ha podido constatar, los intentos realizados hasta ahora (algunos están en pleno proceso de trámite para su aprobación y puesta en práctica) chocan frontalmente con la dificultad real de establecer los criterios que permitan determinar con rigor y de manera universal la existencia de una *vivienda vacía*, como objeto de actuación administrativa.

Para que una vivienda pueda ser considerada *vacía* es necesario que no este siendo ocupada (según unos criterios de desocupación discutibles y de difícil verificación y fáciles de burlar) durante un determinado periodo de tiempo arbitrario pero necesariamente largo. Básicamente, los criterios son la existencia de un hogar empadronado y ciertos consumos mínimos. Es fácil imaginar que estas iniciativas podrían provocar cambios de empadronamiento sin cambio real de residencia y consumos innecesarios.

## 2.5 ¿Por qué hay viviendas vacías?

**Es necesario establecer las posibles causas de la no utilización**

Establecida la enorme complejidad del "objeto vivienda", reconocida también la dificultad aún mayor para concretar el objeto de estudio: la *vivienda desocupada o vacía*, es necesaria una primera aproximación a las causas que hacen que una vivienda permanezca *vacía*, con las consiguientes pérdidas de aprovechamiento.

Cabe partir de tres premisas básicas:

- a) Nadie, cualquiera que sea su condición o su circunstancia, querrá renunciar a percibir una renta. Si lo hace habrá que preguntarse por las causas que le llevan a renunciar a ella en perjuicio propio.
- b) La vivienda, como espacio urbano privado de lento deterioro y rápida revalorización, es apreciada por su valor de cambio. Su revalorización a medio y largo plazo, históricamente constatada, puede favorecer el hecho de que los propietarios minusvaloren las rentas que podrían obtener mediante su arrendamiento.

Los cambios de ocupante o la primera ocupación consumen unos plazos durante los cuales la vivienda está inevitablemente vacía

c) Una legislación demasiado rígida y un sistema judicial lento provoca desconfianza y temor entre los propietarios, que al sopesar los riesgos de arrendar su vivienda deciden mantenerla desocupada renunciando a las potenciales rentas del alquiler.

En los *procesos de rotación* de las viviendas al cambiar de hogar ocupante, con independencia de que cambie o no de régimen de cesión, la vivienda permanece vacía durante un periodo de tiempo que puede abarcar varios meses o años. Igualmente es razonable que transcurra un periodo de varios meses desde la terminación de la vivienda hasta su primera ocupación.

La inversión estrictamente especulativa no debe producir periodos de desocupación muy dilatados

Cuando la vivienda ha sido adquirida como inversión es posible que su destino sea permanecer vacía. Si se trata de *estrategias especulativas*, cuando el inversor sólo busca obtener rápidamente una plusvalía, lo normal serían periodos de desocupación no muy dilatados. El inversor se centra en la plusvalía a corto plazo y renuncia a la obtención de rentas de alquiler porque sus estrategias se ven amenazadas por los plazos que establecen la legislación para los contratos de arrendamiento.

La vivienda-ahorro puede permanecer vacía largos periodos de tiempo por temor a los "riesgos" del alquiler

Más dilatada podría ser la desocupación de la vivienda cuando el hogar propietario la haya adquirido como *forma de ahorro inversión*, a veces en previsión de las necesidades de vivienda de los hijos con años, incluso quinquenios, de adelanto. También en este caso se decide renunciar a la obtención de la potencial renta de alquiler por evitar los "riesgos" que se le suponen a la cesión de la vivienda en alquiler.

En las áreas centrales, la causa de la desocupación son el deterioro y las dificultades de los procesos de rehabilitación

Hay viviendas que permanecen vacías porque unas *acusadas deficiencias de habitabilidad* las sitúan por debajo del nivel de exigencia de la demanda. Es una situación que está normalmente relacionada con la antigüedad de la vivienda y tiende a concentrarse en áreas centrales urbanas. La puesta en uso de estas viviendas exige actuaciones de rehabilitación, complejas y costosas, casi inviables para pequeños propietarios.

En edificios en régimen de alquiler en los que el progresivo deterioro aboca inevitablemente a la rehabilitación integral o al

derribo, suelen producirse procesos largos y conflictivos hasta que no se alcanza la salida, más o menos forzada, de todos los inquilinos, lo que implica que algunas viviendas permanezcan vacías indefinidamente. La dilatación de las licencias municipales para los cambios de uso o renovación y las esperas por los vencimientos de los contratos de alquiler están frecuentemente tras estas situaciones.

En un parque en el que las viviendas son mayoritariamente propiedad de sus ocupantes, las *rotaciones por herencia* también pueden ser un factor de desocupación. Sin tener que pensar en situaciones litigiosas, la resolución de los trámites de la herencia exige unos periodos de tiempo considerables que hay que añadir a los propios de la venta o el alquiler de una vivienda que ha quedado vacía por extinción del hogar que la ocupaba. Esta causa está vinculada al ciclo de vida del hogar y habrá de intensificarse en los próximos quinquenios como consecuencia del envejecimiento demográfico y del consiguiente crecimiento de los flujos de extinción de hogares, especialmente en ciertas áreas urbanas.

Además, una vivienda puede permanecer vacía como consecuencia de un sinfín de vicisitudes por las que pueden atravesar los hogares: desplazamiento por motivos laborales, traslado de personas mayores de forma temporal o definitiva a un establecimiento colectivo o al hogar de algún familiar, entre otras muchas que se alargan en función de la duración de la causa que las provoca y por las rigideces que produce la vivienda en propiedad.

En amplias zonas del país hay viviendas que han quedado vacías como consecuencia del éxodo rural y del progresivo despoblamiento. Estadísticamente engrosa el *fenómeno de la vivienda vacía* aunque ni por su naturaleza ni por sus consecuencias forman parte del mismo.

Por último, no debería pasarse por alto la posibilidad de que la existencia de viviendas *desocupadas* sea simplemente la consecuencia de un exceso de oferta o porque el parque de vivienda sea mayor que el número de hogares.

La construcción de viviendas durante los últimos años ha registrado unos flujos mucho mayores que los correspondientes

**El envejecimiento demográfico puede intensificar en los próximos quinquenios los flujos de viviendas vacías**

**La existencia de viviendas vacías puede ser también consecuencia de un exceso incontrolado de oferta**

**Caracterizar las viviendas vacías por sus causas es imprescindible para poder actuar en consecuencia**

a la aparición de nuevos hogares. Esta relación, que es fácilmente constatable para el conjunto de España, puede reflejar desajustes especialmente intensos en ámbitos territoriales más concretos<sup>19</sup>.

Según algunas recientes estimaciones, sobre cuya fiabilidad y exactitud no existe ninguna certidumbre, al finalizar el primer trimestre de 2008 habrá en España un millón de viviendas sin vender, la mitad de las cuales corresponde a viviendas de nueva construcción<sup>20</sup>.

Casi como norma, en las zonas de expansión de las áreas urbanas la cantidad de viviendas construidas supera ampliamente la demanda endógena. Tras ello están estrategias de desarrollo inmobiliario con las que se busca capturar a la oferta de otros ámbitos en una pugna en la que no todos podrán ganar. El planeamiento municipal, imbuido de principios de competitividad y sin la necesaria concertación territorial, viene propiciando desarrollos residenciales, generalmente excesivos para la demanda actual y futura.

En relación con los ámbitos turísticos es razonable pensar que una parte de las viviendas que han sido clasificadas como vacías podrían ser en realidad alojamientos turísticos en explotación encubierta o, simplemente, viviendas *secundarias* con baja frecuencia de uso.

La clasificación del parque de viviendas desocupadas por causas es una tarea necesaria para poder determinar la auténtica dimensión del fenómeno y, en su caso, establecer medidas correctoras adecuadas.

---

<sup>19</sup> Según declaraciones del Presidente de la Comisión Técnica de la Asociación de Promotores y Constructores de España (APCE), Josep Donés i Barcons, en los últimos diez años se han construido en España "el doble de viviendas de las necesarias" y una buena parte de ellas se compraron para inversión. Una parte importante de estas viviendas "no están en uso" y los propietarios compraron porque "no había productos de inversión en el mercado que les aseguraran el poder adquisitivo de sus ahorros", ver "LOS PROMOTORES RECONOCEN QUE EN LA ÚLTIMA DÉCADA SE HAN CONSTRUIDO EL DOBLE DE VIVIENDAS NECESARIAS" *elconfidencial.com*, jueves 31 de enero de 2008.

<sup>20</sup> Declaraciones de José Antonio Pérez, Director de Investigación del Instituto de Práctica Empresarial (IPE) recogidas por ABC, el jueves 17 de enero de 2008.





### 3. Análisis estadístico del fenómeno de las viviendas *vacías*.

El fenómeno de las viviendas *desocupadas* o *vacías* se concreta, en términos estrictamente estadísticos, en la existencia de proporciones excesivamente elevadas. Como ya se indicó en el apartado 1, se considera razonable y conveniente que exista un stock próximo al 5% de viviendas *desocupadas* que facilite un ágil funcionamiento de mercado (APCE-AFI, 2003, p.21)<sup>21</sup>. La información estadística existente revela una situación anómala, con proporciones que duplican y triplican el generoso stock técnico establecido. La no utilización de un activo social y económico tan importante, en un contexto de escasez, obliga a analizar el fenómeno tratando de encontrar sus causas, pero comenzando por contrastar la fiabilidad de la información.

Como se ha indicado anteriormente, aún cuando la vivienda parece ser un objeto fácilmente identificable y, por consiguiente, contabilizable estadísticamente, en la práctica no es así. Si se parte de la consideración, de acuerdo con la definición de hogar del Censo de 2001<sup>22</sup>, de que el número de Viviendas Principales ha de coincidir exactamente con el número de hogares, la existencia de un hogar es la constatación de la existencia de una Vivienda Principal y, por tanto, el resto de las viviendas, hasta completar el total del parque residencial estaría integrado por Viviendas No Principales.

---

<sup>21</sup> APCE-AFI (2003) *Estimación de la demanda de vivienda en España (2003-2008)*. Madrid. AFI. 115

<sup>22</sup> Según el Censo de Población y Vivienda de 2001, *hogar* es "el grupo de personas residentes en la misma vivienda familiar". Con este criterio censal no pueden existir varios hogares en una misma vivienda, aunque así se siga manteniendo en las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Vivienda (ver nota 19).

---

Si se da por bueno el recuento de hogares y el del conjunto de todas las viviendas existentes habría que aceptar que la cifra de Viviendas No Principales sería también un dato igualmente fiable.

Cabe también considerar como hipótesis de partida que probablemente no sea muy relevante, en el cómputo total de viviendas, el número de errores que pueden cometerse al incluir como viviendas, por su localización y apariencia, algunos *huecos*<sup>23</sup> que están siendo utilizados para uso no residencial y que deberían por tanto ser considerados como locales. El Censo de 2001 establece que estamos ante una vivienda cuando se trata de un recinto concebido para ser habitado y le niega tal condición cuando “está dedicado totalmente a otros fines”. Pero dependiendo de los tipos de edificios no será siempre fácil discernir si el *hueco* vacío es una vivienda o un local, incluso en el caso de que hubiese sido ocupado anteriormente y se conociese su uso. Especialmente en los espacios centrales, más *terciarizados*, es frecuente que recintos originariamente concebidos como vivienda sean utilizados como locales de negocio.

Además de  
atisbar las  
posibles causas  
del fenómeno,  
se constatan  
las  
insuficiencias y  
las  
inconsistencias  
de la  
información  
estadística  
disponible

Con todo, se hace más borrosa la realidad cuando de lo que se trata es de distribuir las Viviendas No Principales entre las categorías de *vivienda secundaria*, *vivienda desocupada* o *vacía* y *otro tipo*. Como se indica en el propio Proyecto Censal<sup>24</sup>, en ocasiones, el agente censal “no puede conseguir suficiente información para determinar si (la vivienda) es secundaria o desocupada” y a falta de información, es el criterio del agente censal lo que determina el uso con que aparecerá clasificada la vivienda. Por ejemplo, es razonable pensar que en los ámbitos geográficos con mayor actividad turística, una considerable proporción de las viviendas clasificadas por el Censo como *desocupadas* podrían realmente estar dedicadas a algún tipo de explotación turística, permanente o de temporada.

El análisis que se realiza en los siguientes apartados sobre la evolución y la distribución por ámbitos geográficos de los

<sup>23</sup> Según el Proyecto de los Censos de Población y Vivienda de 2001, “Hueco: es la unidad operativa usada en el cuaderno de recorrido del agente censal, que corresponde, según su uso, a una vivienda o un local. En concreto, en el cuaderno de recorrido se clasifica cada hueco según sea: vivienda familiar (distinguiendo entre vivienda familiar convencional y alojamiento), vivienda colectiva, local activo, local inactivo”.

<sup>24</sup> INE (1999) Censo de Población y Vivienda. Proyecto Censal. INE. Madrid. p. 61

distintos tipos de vivienda y algunas de sus características más relevantes, además de perseguir un mejor conocimiento del fenómeno de la vivienda *desocupada* sirve para poner de manifiesto algunas de las inconsistencias de la información.

### 3.1 Evolución del parque de Viviendas No Principales

Las viviendas desocupadas son las que registraron un mayor dinamismo desde 1991 a 2001

Al observar la evolución entre las diferentes clases de vivienda durante el intercenso 1991-2001 (Tabla 2), se aprecia que el stock de las *Viviendas Principales* ha crecido en 2,45 millones. Tal incremento no coincide exactamente con el de los hogares porque en 1991, con los conceptos entonces manejados, no existía coincidencia numérica entre hogar y vivienda principal.

Si se centra la atención en los stock de los distintos tipos de *Viviendas No Principales*, se observa que son las viviendas agrupadas bajo el epígrafe de *otro tipo* las que experimentan un mayor ritmo de crecimiento y ello se debe también fundamentalmente a cambios de criterio y operativos en la realización del Censo, con especial incidencia en las provincias con mayor actividad turística, posiblemente como consecuencia de una clasificación más precisa de viviendas que anteriormente habían sido consideradas *secundarias* o *desocupadas*. El 40% del incremento experimentado por esta clase de viviendas corresponde a la Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias.

Aumenta la relación entre viviendas vacías y hogares que se sitúa por encima de una por cada cinco

El parque de las *viviendas desocupadas* es el que experimenta un mayor incremento en términos absolutos y relativos. Del aumento registrado en el total del parque una de cada tres viviendas son *No Principales* y una de cada seis son *viviendas desocupadas*. Dicho en otros términos, durante el decenio, el parque de viviendas *No Principales* aumentó en 1,3 millones de las que, prácticamente la mitad son *viviendas desocupadas*. El ritmo de crecimiento de 2,16% anual acumulativo indica que estaríamos ante un proceso de un enorme dinamismo, mucho más rápido que el crecimiento del conjunto del parque (1,87%) y que el crecimiento del número de hogares (1,71%).

**TABLA 2. Evolución del parque de viviendas por clases. 1991-2001**

	1991		2001		1991-2001		
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	TAA (%)
<b>Total</b>	17.220.399	100,0	20.946.554	100,0	3.726.155	100,0	1,87
<b>Principales</b>	11.750.412	68,2	14.187.169	67,7	2.436.757	65,4	1,79
Convencionales	11.736.376	68,1	14.184.026	67,7	2.447.650	65,7	1,80
Alojamientos	14.036	0,1	3.143	0,0	-10.893	-0,3	-13,17
<b>No principales</b>	5.469.987	31,8	6.759.385	32,3	1.289.398	34,6	2,02
Secundarias	2.923.615	17,0	3.360.631	16,1	437.016	11,7	1,32
Desocupadas	2.475.639	14,4	3.106.422	14,8	630.783	16,9	2,16
Otro tipo	70.733	0,4	292.332	1,4	221.599	5,9	14,32
<b>HOGARES</b>	11.852.075		14.187.169		2.335.094		

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Censos de 1991 y de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

El Ministerio de Vivienda ofrece datos de la evolución del parque desde 2001. Se trata de estimaciones efectuadas a partir de los datos del Censo y de los flujos de viviendas construidas, rehabilitadas y demolidas anualmente. Las cifras están referidas al 31 de diciembre de cada año y el incremento experimentado según esta fuente durante los últimos años (Tabla 3) indica una ligera reducción de la proporción de las viviendas *No Principales* y, especialmente, de su dinámica, que estaría marcando un ligero cambio de tendencia. En todo caso hay que subrayar que se estima que entre 2001 y 2006 se ha producido un incremento de 655.568 viviendas No Principales. No hay que pasar por alto que estos datos del Ministerio de Vivienda difieren en cuestiones conceptuales y sobre todo operativas<sup>25</sup> de los de las series censales, por lo que no sería

<sup>25</sup> Según las notas metodológicas que acompañan a estas estadísticas "... vivienda principal es aquella que es utilizada como residencia habitual de uno o más hogares y es ocupada por estos la mayor parte del año. Por tanto, para estimar el número de viviendas principales es necesario conocer el número de hogares. La Encuesta de Población Activa (EPA) que publica el Instituto Nacional de Estadística, es la fuente información utilizada para estimar el número total de viviendas familiares principales, a través de la estimación del número de hogares. El número de viviendas principales se estima a partir del número de hogares existentes en el cuarto trimestre del ejercicio t."

Las cifras de las viviendas No Principales "...se obtienen como diferencia entre el número total de viviendas y el número de viviendas principales. La desagregación en los diferentes tipos de viviendas no principales se realizará a partir de la información que se está recogiendo el Ministerio de Vivienda en estudios y encuestas propias y/o de otras encuestas elaboradas por otros organismos de la Administración del Estado, en colaboración con la unidad de estadística del Departamento". (Ministerio de Vivienda. SGT. Subdirección General de Estudios y Estadísticas. Estimación del Parque de Viviendas. Notas metodológicas, p.15.)

razonable establecer conclusiones firmes sobre la base de unir ambas series.

**TABLA 3. Evolución del parque de viviendas por clases. 2001-2006.**

	2001		2006		2001-2006		
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	TAA (%)
<b>Total</b>	21.033.759	100,0	23.859.014	100,0	2.825.255	100,0	2,55
<b>Principales</b>	14.184.026	67,4	16.353.713	68,5	2.169.687	76,8	2,89
<b>No principales</b>	6.849.733	32,6	7.505.301	31,5	655.568	23,2	1,84

FUENTE: Elaboración propia a partir de: "Estudios y estadísticas. Estimación del parque de viviendas". Ministerio de Vivienda

[http://www.mviv.es/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=687&Itemid=430](http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=687&Itemid=430)  
(15-12-2007)

Además de observar los cambios que se han producido entre dos stock de viviendas correspondientes a dos momentos diferentes, lo que nos permite medir el crecimiento y algunas variaciones producidas en la composición por clases de viviendas, sería necesario determinar la dimensión de los flujos que intervienen como componentes de la dinámica del parque. Además de los flujos de viviendas construidas y de viviendas derribadas, existe también la posibilidad de que se produzcan flujos de vivienda que aparecen o desaparecen como consecuencia de un cambio de uso (p. ej., de vivienda a oficina, de despacho a vivienda...).

El estudio de esos flujos es necesario para profundizar en la naturaleza de los cambios y en el análisis del fenómeno de la *vivienda desocupada*, pero también permite hacer comprobaciones sobre la consistencia de la información estadística manejada.

Por ejemplo, el número total de viviendas en 2001 ( $V_{2001}$ ) debería coincidir con el resultado de sumar al stock de 1991 ( $V_{1991}$ ) las viviendas construidas durante el periodo ( $VC_{1991,2001}$ ), restar las derribadas ( $VD_{1991,2001}$ ) y añadir el saldo neto resultante de los posibles cambios de uso entre viviendas y locales ( $SNVCU_{1991,2001}$ ).

$$V_{2001} = V_{1991} + VC_{1991, 2001} - VD_{1991, 2001} + SNVCU_{1991, 2001}$$

**El incremento del parque es el resultado de los flujos de construcción, menos los derribos, más los saldos netos por cambios de usos**

El Censo de 2001 ofrece información sobre las viviendas construidas ente 1991 y 2001 y, por tanto, permite estimar por compensación el saldo neto resultante de los flujos de las viviendas derribadas y de las que pasan a ser local de negocio o viceversa:

$$V_{2001} - V_{1991} - VC_{1991, 2001} = (VD_{1991, 2001} + SNVCU_{1991, 2001})$$

$$20.946.554 - 17.220.399 - 3.302.510 = 423.646$$

**Se constatan graves inconsistencias en las estadísticas sobre vivienda**

El método de compensación nos indica que, de acuerdo con la información censal disponible, el saldo neto estimado por cambio de uso menos las viviendas derribadas es de +423.646 viviendas, lo que representa el 11,4% del crecimiento observado. A partir de la Estimación del Parque de Viviendas del Ministerio de Vivienda, se deduce que durante el periodo 2002 a 2006 la tasa media de viviendas demolidas en España es del 2,17 ‰ anual. Si se aplica la misma tasa al intercenso 1991-2001<sup>26</sup>, el número de viviendas demolidas habría sido de -441.038 por lo que el flujo neto por cambio de uso tendría que haber sido de +864.683, dato que resulta poco verosímil y que invita a pensar en desajustes en las otras cifras manejadas: recuentos de 1991 y de 2001 o en la estimación de las viviendas demolidas.

**Además de estudiar el stock de viviendas vacías habría que conocer los flujos de ocupación y desocupación**

Lógicamente, aún serán mayores las dificultades para el estudio de la evolución de las distintas clases de viviendas (*principal, no principal, vacía, secundaria y otro tipo*). En este caso habría que tener en cuenta además el saldo neto resultante de los flujos por pasar de una clase a otra (*SNVCC*).

Por ejemplo para la *Vivienda Desocupada (VD)* durante el intercenso 1991-2001.

$$VD_{2001} = VD_{1991} + VDC_{1991, 2001} - VDD_{1991, 2001} + SNVDCU_{1991, 2001} + SNVDCC_{1991, 2001}$$

<sup>26</sup> El periodo intercensal comprende de 1.03.1991 a 1.11.2001, mientras que los datos de viviendas construidas incluyen el año 1991 completo. Por tal motivo se han corregido las cifras de las viviendas construidas durante 1991 bajo el supuesto de que su construcción se distribuye de forma homogénea a lo largo del año.

Los datos de la Tabla 4 obligan también a pensar que los flujos y saldos estimados están fuertemente condicionados por los cambios de criterios en las clasificaciones censales y, en todo caso, por la dificultad para aplicar unos conceptos no suficientemente definidos a una realidad muy compleja y esquivada.

**TABLA 4. Comparación de los flujos por clases de vivienda en el intercenso 1991-2001.**

	<b>Total</b>	<b>Principales</b>	<b>Secundarias</b>	<b>Vacías</b>	<b>Otro tipo</b>
<b>Crecimiento</b>	3.726.155	2.436.757	437.016	630.783	221.599
<b>Construcción</b>	+3.302.510	+2.146.629	+545.381	+554.319	+56.181
<b>Demolidas</b>	-441.038	-299.721	-72.618	-64.503	-4.195
<b>Saldo estimado por cambio de uso y clase</b>	+864.683	+589.850	-35.747	+140.967	+169.614

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Censos de 1991 y de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

**Todo apunta a que hay un stock excesivo de viviendas vacías**

Aún cuando la información disponible, como ya se ha señalado, no permite extraer conclusiones sólidas sobre la dinámica de las diferentes clases de viviendas y sus componentes, confirmadas las sospechas de inconsistencia de la información disponible, sí cabe reconocer en cualquier caso la existencia de una proporción de viviendas *No Principales* y, especialmente, de viviendas *desocupadas* o *vacías* muy por encima de lo técnicamente razonable.

### **3.2 Distribución territorial de las Viviendas No Principales**

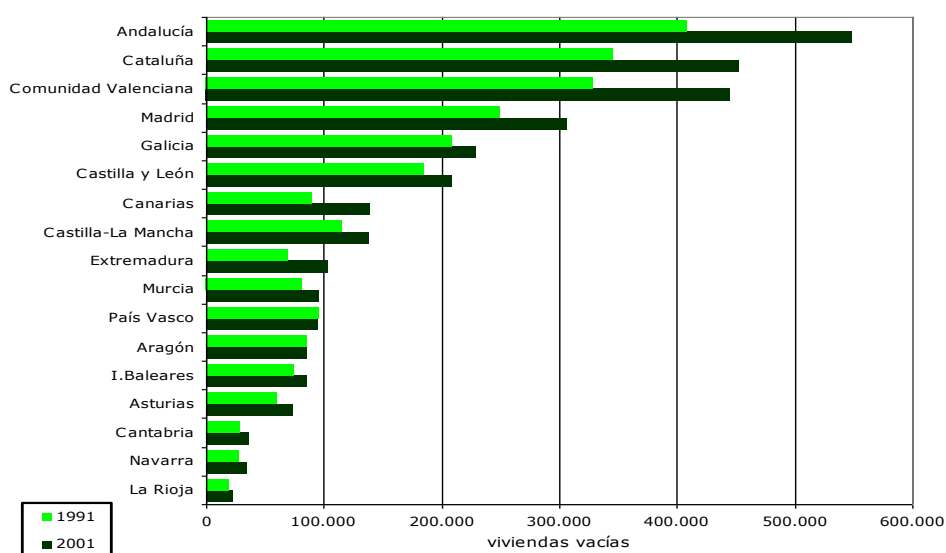
La distribución por Comunidades Autónomas de las viviendas *desocupadas* (Figura 1) permite apreciar una cierta

Hay  
homogeneidad  
territorial en la  
intensidad y la  
evolución de la  
vivienda *vacía*

homogeneidad territorial en la persistencia generalizada del fenómeno, sólo los cambios de criterio a la hora de clasificar estas viviendas, producen algunas tendencias regresivas, como en el caso del País Vasco.

Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid concentran el 56,7% del parque de viviendas y el 56,4% de las viviendas *desocupadas*.

**Figura 1 Evolución de las viviendas desocupadas por Comunidades Autónomas. 1991-2001**



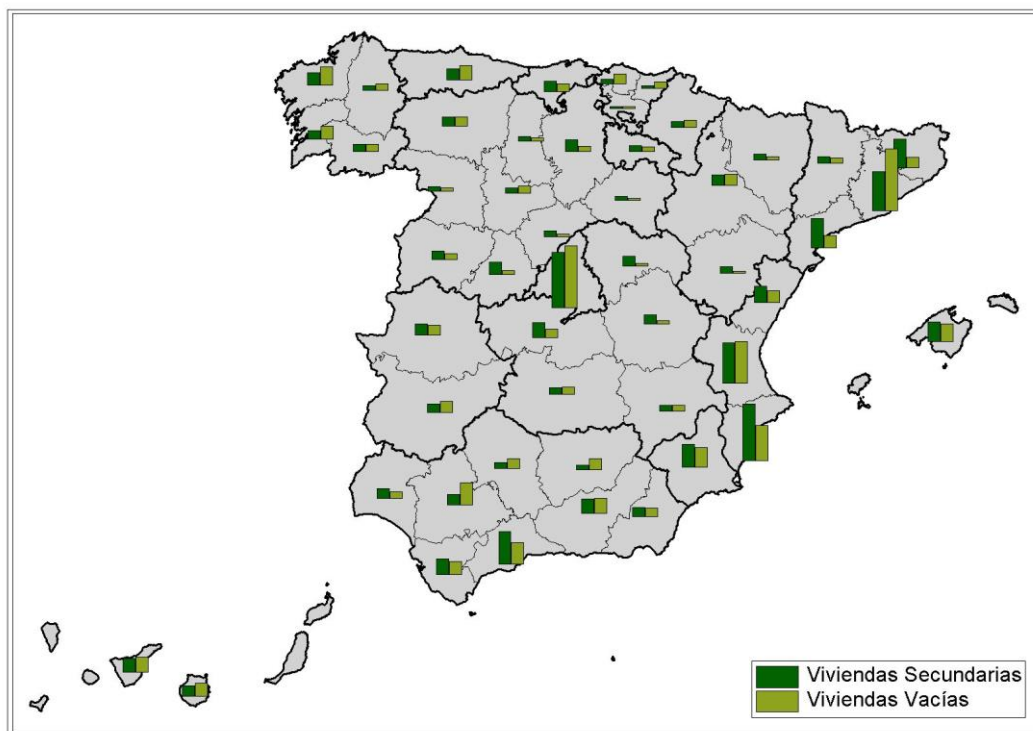
FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

El fenómeno se  
concentra en  
Madrid y en el  
litoral  
mediterráneo

El análisis por provincias ofrece algunos matices interesantes. El Mapa 1, en el que se ha representado la distribución de las viviendas *secundarias* y *desocupadas*, permite constatar el mayor volumen de esos parques de vivienda en Madrid, Barcelona y a lo largo de todo el litoral mediterráneo, en el que destacan, en consonancia con su mayor tamaño demográfico, Valencia, Alicante y Málaga.



**Mapa 1. Distribución de las viviendas No Principales por provincias. 2001.**

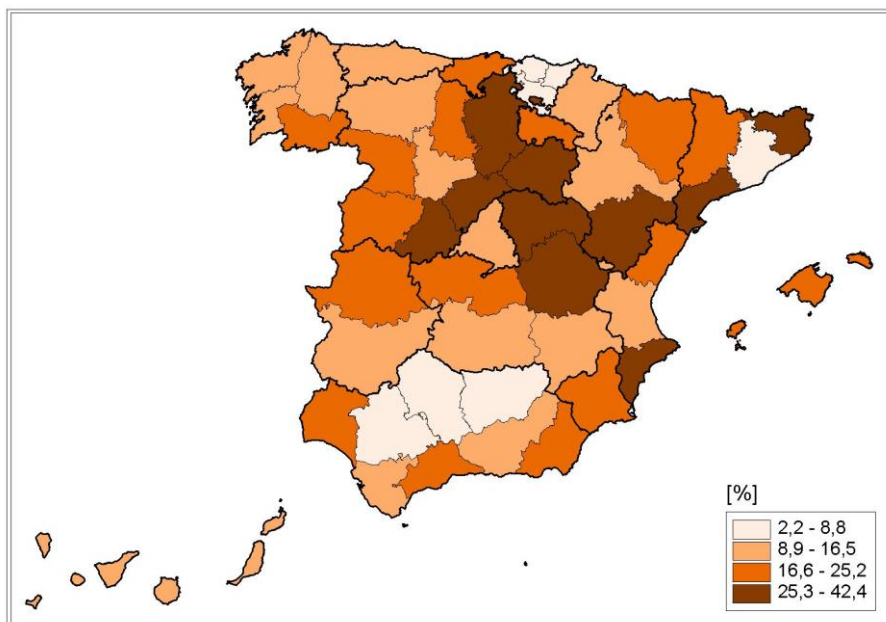


FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

**Las intensidades relativas ponen de manifiesto la diversidad territorial de las causas del fenómeno**

En el Mapa 2 se representan los porcentajes de las viviendas *desocupadas* en cada provincia como expresión de la presencia o relevancia relativa del fenómeno. El mapa refleja una realidad diversa, las provincias gallegas, extremeñas, valencianas y las de Andalucía oriental, junto con Soria y León presentan valores por encima del 16,2%. En el polo opuesto están las provincias vascas, Burgos, Madrid, Guadalajara, Cuenca y Teruel. Tanto en uno como en otro extremo, hay realidades territoriales muy diversas lo que, en todo caso, no significa que no pueda haber elementos explicativos comunes.

**Mapa 2. Porcentajes de Viviendas *Desocupadas* por provincias. 2001.**



FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

**La presencia de viviendas vacías responde a algunos factores comunes en todas las provincias**

La distribución provincial de los porcentajes en que se distribuyen las distintas clases de vivienda (Tabla 5) indica una alta homogeneidad de la presencia de las viviendas *vacías*, mientras que las viviendas *secundarias* reflejan una dispersión de valores mucho mayor. De ello podría deducirse que mientras que la presencia de éstas está vinculada a las diversas circunstancias territoriales, específicas y diferenciadoras, la de las viviendas *vacías* responde a algunos factores comunes a todas las provincias.

**TABLA 5. Dispersión de los valores porcentuales de las clases de viviendas por provincias. 2001.**

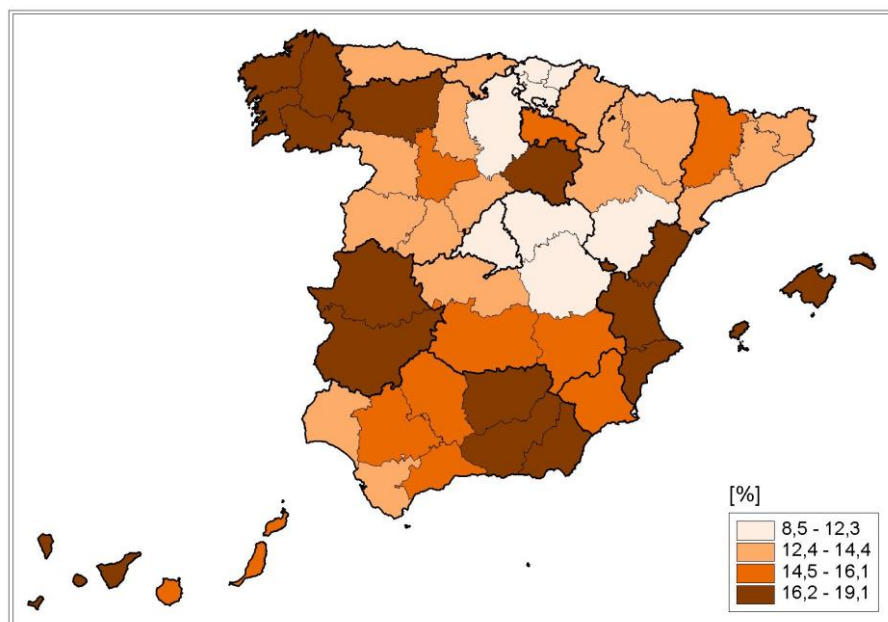
	<i>Principales</i>	<i>Secundarias</i>	<i>Vacías</i>	<i>Otro Tipo</i>	<i>No Principales</i>
<i>Media</i>	65,5	18,3	14,8	1,4	34,5
<i>Desviación</i>	9,6	9,4	2,4	1,1	9,6
<i>Cociente de desviación</i>	0,15	0,51	0,16	0,79	0,28

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

**La concentración de las viviendas secundarias es un fenómeno que se produce con mayor intensidad en las zonas menos urbanas. Las viviendas vacías se distribuyen de forma homogénea entre los diferentes tipos de ámbitos**

En el Mapa 3 se representan los porcentajes de vivienda *secundaria* en cada provincia y la imagen resultante invita a pensar que se trata de un fenómeno vinculado a las periferias de las grandes aglomeraciones y a las zonas turísticas. La comparación con el Mapa 2 hace sospechar que, en parte, la explicación de la distribución entre viviendas *secundarias* y *vacías* habría que buscarla en las dificultades para la aplicación práctica, en el operativo censal, de los criterios de clasificación.

El *fenómeno de las viviendas vacías*, tal como puede deducirse de la información recogida en la Tabla 6 y de los cocientes de localización de la Tabla 7 tiene una especial presencia en las entidades con tamaños entre 2.000 y 100.000 habitantes, zonas en las que se localiza el 50% de todo el parque. Con todo hay que hablar de una cierta homogeneidad en la distribución, sin que quepa señalar algún tipo de asentamientos o zonas especialmente propensos a la concentración de vivienda *vacía*, circunstancia que sí se produce en las entidades de menos de 2.000 habitantes con la vivienda *secundaria*.

**Mapa 3. Porcentajes de Viviendas Secundarias por provincias. 2001.**FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)**TABLA 6. Distribución de las viviendas por clases y zonas (\*). 2001.**

	Zonas Urbanas según el número de habitantes						
Clase de viviendas	TOTAL	> 500.000	100.001-500.000	50.001-100.000	10.001-50.000	Zona intermedia	Zona rural
Todas	20.946.554	3.055.999	3.706.453	1.629.185	4.206.695	3.930.072	4.418.150
	100,0	14,6	17,7	7,8	20,1	18,8	21,1
Principales	14.184.026	2.379.844	2.895.051	1.148.087	2.919.956	2.458.556	2.382.532
	100,0	16,8	20,4	8,1	20,6	17,3	16,8
Secundarias	3.360.631	227.761	252.815	198.876	544.314	749.687	1.387.178
	100,0	6,8	7,5	5,9	16,2	22,3	41,3
Vacías	3.106.422	415.053	496.736	259.606	692.621	647.996	594.410
	100,0	13,4	16,0	8,4	22,3	20,9	19,1
Otro tipo	292.332	33.217	61.777	22.512	49.396	72.564	52.866
	100,0	11,4	21,1	7,7	16,9	24,8	18,1

(\*)La zona urbana es el conjunto de entidades singulares de población que tienen más de 10.000 habitantes; la zona intermedia, las que tienen de 2.001 a 10.000, y la rural, 2.000 o menos.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

La distribución por *tipos de municipios*, que aparece también en la Tabla 7, aprovechando otra de las clasificaciones territoriales

**La distribución provincial de las viviendas vacías no refleja vinculación estadística con los procesos de desarrollo urbano**

que ofrece el Censo de 2001, corrobora plenamente la misma conclusión. La distribución espacial de las viviendas *vacías* no refleja vinculación con los procesos de desarrollo urbano, normalmente localizables en las capitales de provincia y, especialmente en sus coronas o municipios periféricos sobre los que en los últimos quinquenios se viene produciendo el desarrollo residencial más intenso.

**TABLA 7. Cocientes de localización de las clases de viviendas y zonas. 2001.**

Zonas <sup>(*)</sup>	Clases de Viviendas			
	Principales	Secundarias	Vacías	Otro tipo
<b>TOTAL</b>	1,00	1,00	1,00	1,00
<i>Zonas urbanas según el número de habitantes:</i>				
Mayores de 500.000	<b>1,15</b>	0,46	0,92	0,78
de 100.001 a 500.000	<b>1,15</b>	0,43	0,90	<b>1,19</b>
de 50.001 a 100.000	1,04	0,76	<b>1,07</b>	0,99
de 10.001 a 50.000	1,03	0,81	<b>1,11</b>	0,84
Zona intermedia	0,92	<b>1,19</b>	<b>1,11</b>	<b>1,32</b>
Zona rural	0,80	<b>1,96</b>	0,91	0,86
Capitales de provincia	1,12	0,52	0,94	1,18
Coronas <sup>(**)</sup>	1,06	0,81	0,96	0,50
<i>Resto de municipios no capital ni corona según habitantes</i>				
mayores de 20.000	1,00	0,95	1,04	1,03
de 5.001 a 20.000	0,91	1,21	1,15	1,37
de 1.001 a 5.000	0,88	1,58	0,96	0,75
menores de 1.001	0,72	2,36	0,87	0,41

(\*)La zona urbana es el conjunto de entidades singulares de población que tienen más de 10.000 habitantes; la zona intermedia, las que tienen de 2.001 a 10.000, y la rural, 2.000 o menos.

(\*\*)Corona: municipios limítrofes con la capital de la provincia.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

### 3.3 Factores vinculables a la existencia de viviendas vacías

La información censal sobre las características de las viviendas y los edificios permite buscar otras posibles relaciones causales

con las que fundamentar la explicación del fenómeno de la vivienda *desocupada*. Entre las posibilidades que ofrece la información disponible, la fecha de construcción y el estado de conservación de los edificios podrían ser en principio las variables más explicativas. La dinámica urbana y el nivel de los precios medios de la vivienda son aspectos también vinculables a la utilización del parque y sobre los que existe alguna información.

La presencia de viviendas vacías se hace notablemente más intensa entre las más antiguas

La antigüedad de las viviendas es uno de los factores que cabe en principio, y tal como se expuso anteriormente, considerar como posible causa de desocupación. El Censo, clasifica a las viviendas según la fecha de construcción en varios periodos. Aquí se han agrupado con la idea de diferenciar: a) las viviendas más antiguas (anteriores a 1961), que pueden plantear problemas de deficiente conservación, funcionales (mala distribución, interiores, etc.), de equipamientos (carece de algunos básicos en las viviendas mas modernas) y de localización (generalmente en zonas centrales con déficit de calidad residencial); b) las de antigüedades intermedias; y c) las mas modernas (posteriores a 1990).

La Tabla 8 muestra que la presencia de viviendas *vacías* se hace notablemente más intensa entre las más antiguas, probablemente por razones de calidad o inadecuación, y levemente entre las más modernas, en este caso la causa habrá que buscarla en el amplio abanico de posibles estrategias de los propietarios que justifique la decisión de mantener desocupada la vivienda.

**TABLA 8. Porcentajes de las viviendas por clases y periodos de construcción. 2001.**

<i>Periodo de construcción</i>	<i>Total</i>	<i>Secundarias</i>	<i>Vacías</i>
<i>Total</i>	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Antes de 1961</i>	28,3%	27,6%	35,5%
<i>1961-1970</i>	17,6%	18,9%	15,9%
<i>1971-1980</i>	23,8%	24,0%	20,4%
<i>1981-1990</i>	13,8%	13,6%	9,7%
<i>1991-2001</i>	16,2%	15,6%	18,1%

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

Como media son más viejas las viviendas vacías, pero un parque provincial más antiguo no supone necesariamente una mayor proporción de viviendas vacías

En la mayor parte de las provincias la *edad media* del parque *desocupado* es varios años mayor que la del conjunto del parque. Para España en 2001, la *edad media* del parque era de 34,6 años mientras que la de las viviendas *desocupadas* era de 38,5. Hay una cierta dispersión entre las *edades medias* de los parques provinciales, el más antiguo resulta ser el de Soria con 58,6 años y el más moderno el de Alicante con 32,0.

Pero la antigüedad del parque no es un factor suficiente para explicar la distribución espacial de las viviendas *vacías*. Podría decirse que siendo como media más viejas las viviendas *vacías* un parque provincial más antiguo no supone necesariamente una mayor proporción de viviendas vacías.

Como puede verse en la Figura 2 no existe correlación entre los porcentajes de viviendas construidas antes de 1961 y el porcentaje de viviendas *vacías* ( $r=-0,09$ ). Si se mide la correlación con la proporción de las construidas en el último decenio, el resultado es positivo ( $r=0,21$ ) pero excesivamente débil como para querer buscar un factor común explicativo de la desocupación.

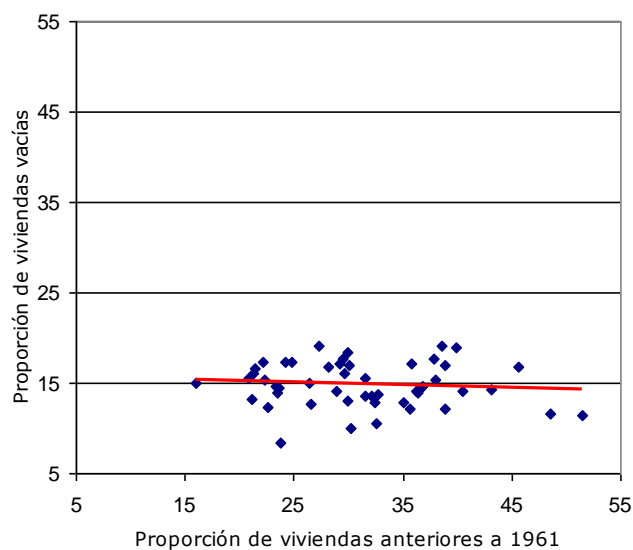
El Mapa 4, en el que se representan los porcentajes de las viviendas construidas antes de 1961 entre las viviendas *vacías*, expresa la importancia del despoblamiento sobre un nutrido grupo de provincias interiores.

En el Mapa 5, las proporciones de las construidas después de 1991, reflejan correspondencia con los ámbitos de mayor dinamismo urbano y residencial: grandes ciudades y sus áreas de expansión junto con las franjas litorales.

---

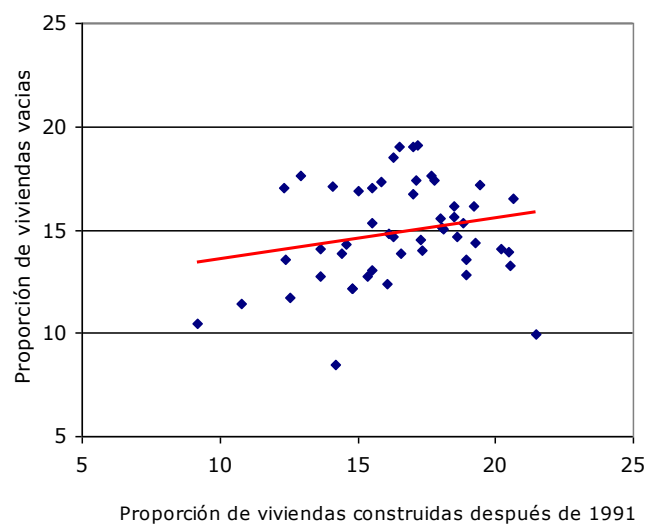
**Figura 2. Correlación entre variables de antigüedad del parque y la proporción de viviendas *desocupadas* por provincias. 2001.**

***Viviendas más antiguas***



*Coefficiente de correlación = -0,09076*

***Viviendas nuevas***

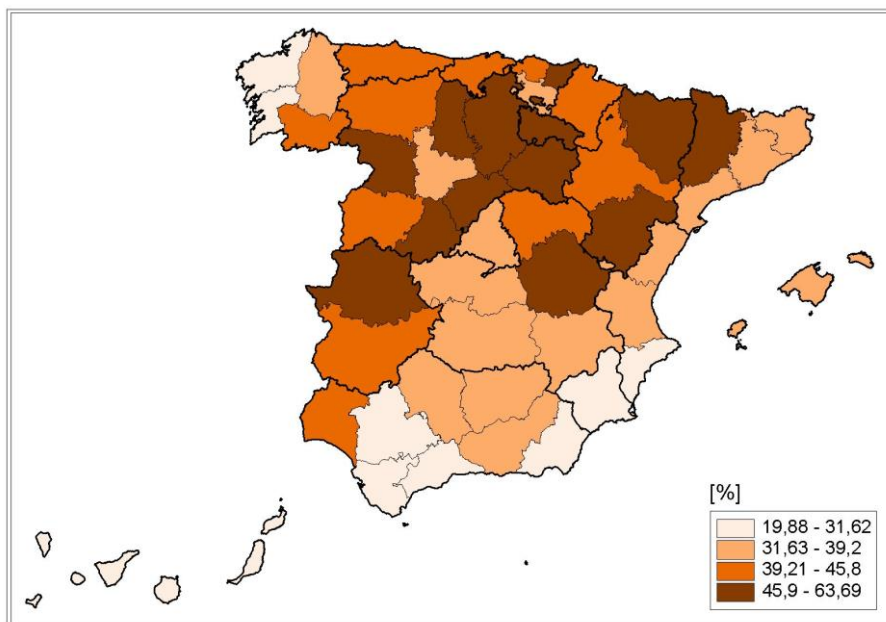


*Coefficiente de correlación = 0,213*

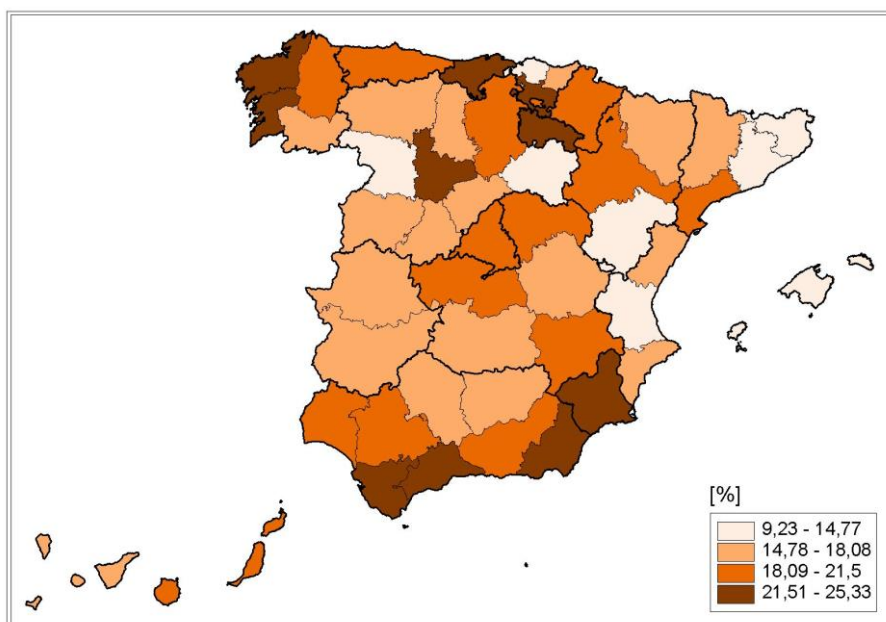
FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)



**Mapa 4. Porcentajes de Viviendas vacías construidas antes de 1961 por provincias. 2001.**



**Mapa 5. Porcentajes de Viviendas vacías construidas después de 1991 por provincias. 2001.**



FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

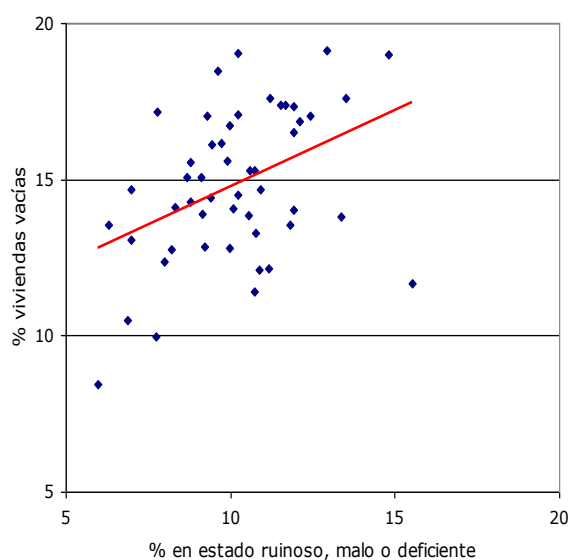
El estado de conservación de los edificios también muestra una lógica incidencia en la intensidad del fenómeno de la desocupación de las viviendas. En la Tabla 9 se observa que la proporción de viviendas *vacías* en *buen estado* es casi 9 puntos inferior a la de las viviendas principales. El coeficiente de correlación (Figura 3) de proporción de viviendas en estado *ruinoso, malo o deficiente* con el de viviendas *vacías* en el conjunto de las provincias españolas, es de +0,42, lo que tampoco puede considerarse como suficientemente expresivo de una relación causal.

**TABLA 9. Porcentajes de las viviendas por clases y estado de conservación del edificio. 2001.**

	<i>Principales</i>	<i>Secundarias</i>	<i>Vacías</i>	<i>Otro tipo</i>
<i>Total</i>	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Ruinoso</i>	0,62	0,70	2,63	1,08
<i>Malo</i>	1,52	1,28	4,15	1,58
<i>Deficiente</i>	6,53	6,24	11,54	6,72
<i>Bueno</i>	90,92	91,50	81,20	90,19

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

**Figura 3. Correlación entre variables de estado de conservación y viviendas *desocupadas* por provincias. 2001.**



*Coeficiente de correlación = 0,416821*

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

Parece razonable pensar que la dinámica del parque inmobiliario, como principal exponente de la dinámica residencial, podría estar vinculada al fenómeno de la vivienda *desocupada*. En cierta medida esto puede ser redundante con lo ya analizado, al medir la correlación de las viviendas *vacías* con el volumen de viviendas construidas durante el intercenso (Tabla 8), pero ahora se manejan ritmos de crecimiento que incluyen los flujos de viviendas demolidas y los cambios de uso de los “huecos”.

Los altos porcentajes de viviendas *desocupadas* pueden ser estructurales

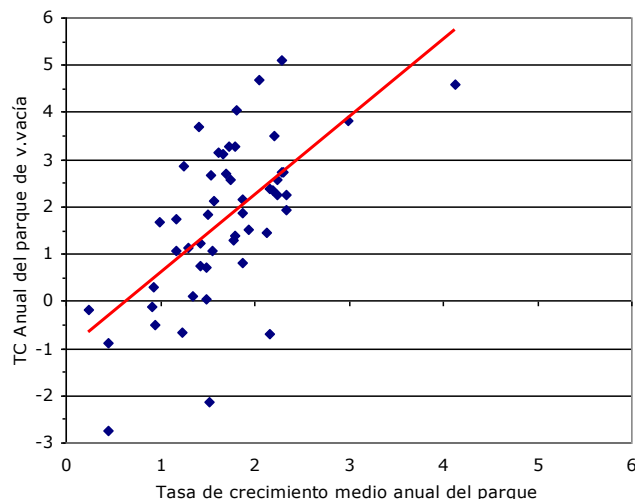
La hipótesis manejada es que, con carácter general, el parque *desocupado* aumentará proporcionalmente al ritmo de crecimiento del parque de viviendas en su conjunto. Dado el carácter excepcional que habría que atribuir a las viviendas *desocupadas* que excedan del nivel técnico de desocupación, esta hipótesis sólo podría ser refrendada si se da por bueno que los altos porcentajes de viviendas *desocupadas* son estructurales y que la demanda correspondiente a los desarrollos residenciales más dinámicos no está sólo generada por necesidad inmediata de alojamiento.

La compra anticipada, como parte de una estrategia previsor, eleva el stock de viviendas vacías

La demanda de vivienda con “vocación” de permanecer *desocupada* crecería en las épocas de mayor dinamismo residencial, consecuencia a su vez de buenas expectativas de revalorización. El retraso en la ocupación de las viviendas por la compra, anticipada varios años a la necesidad de alojamiento, puede formar parte de una estrategia previsor, para sí o para los hijos, que al mantener las viviendas vacías durante varios años eleva de forma permanente, y en cierta medida engañosa, la proporción de *desocupadas*.

La observación de los datos correspondientes al intercenso 1991-2001 indica que la hipótesis se cumple. La distribución de los valores en la Figura 4 así lo atestigua y el coeficiente de correlación ( $r=0,632$ ), sin ser contundente, sí marca una relación que, aunque debilitada por algunos valores anómalos y de difícil explicación, es digna de tenerse en consideración.

**Figura 4. Correlación entre las tasas anuales de crecimiento del parque y del parque de vivienda vacía. 1991-2001.**



*Coeficiente de correlación = 0,63228*

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

En la tabla 10 se recogen las provincias con valores extremos en el crecimiento del parque de viviendas *desocupadas*. Los datos de las provincias con mayores ritmos indican que el parque de las viviendas *vacías* crece mucho más deprisa que el parque en su conjunto. Junto a algunas de las provincias con mayor desarrollo turístico y de segunda residencia (Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Castellón, Cádiz, Huelva), aparecen también otras con realidades absolutamente distintas (Cáceres, Badajoz, Valladolid o Ciudad Real).

Entre las que presentan crecimientos negativos del parque de viviendas *desocupadas*, junto a las provincias vascas, donde se modificó el concepto de vivienda *vacía*, predominan las que podrían caracterizarse por vivir situaciones de fuerte despoblamiento. Tal es el caso de Burgos, Teruel, Soria, Orense, Zamora o Guadalajara, que además vive un fuerte dinamismo urbanizador por ser expansión residencial de Madrid.

**TABLA 10. Comparación de los ritmos de crecimiento de las viviendas vacías y el conjunto del parque. 1991-2001. Valores provinciales extremos.**

***Provincias con mayores ritmos de crecimiento del parque de viviendas vacías***

	<i>Crecimiento del parque de vivienda (Tasa anual %)</i>	<i>Crecimiento del parque de viviendas desocupadas (Tasa anual %)</i>
Cádiz	2,29	5,09
Cáceres	2,05	4,68
Las Palmas	4,13	4,59
Castellón	1,80	4,04
Santa Cruz de Tenerife	2,99	3,81
Ciudad Real	1,41	3,70
Granada	2,20	3,49
Valladolid	1,79	3,29
Huelva	1,72	3,26
Badajoz	1,61	3,15

***Provincias en las que decrece el parque de viviendas vacías***

	<i>Crecimiento del parque de vivienda (Tasa anual %)</i>	<i>Crecimiento del parque de viviendas desocupadas (Tasa anual %)</i>
Soria	0,91	-0,11
Zamora	0,24	-0,18
Vizcaya	0,95	-0,51
Burgos	1,23	-0,66
Guadalajara	2,17	-0,69
Orense	0,44	-0,90
Álava	1,52	-2,15
Teruel	0,45	-2,74

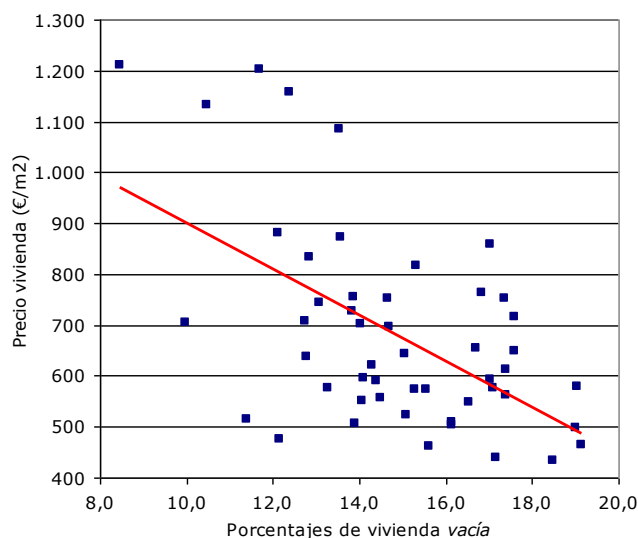
<i>Total nacional</i>	1,87	2,16
-----------------------	------	------

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Censos de 1991 y de 2001. [www.ine.es](http://www.ine.es)

Como en cualquier otro mercado, el precio es un factor de la máxima relevancia y, por consiguiente, podría estar actuando sobre el fenómeno de las viviendas *desocupadas*. En este caso se ha procedido a representar la distribución provincial de los precios medios de la *vivienda libre* entre 1996 y 2001 y la proporción de las viviendas vacías. El resultado es una correlación negativa de significación media ( $r = -0,558$ ) que viene a indicar que cuanto mayor es la proporción de las

viviendas *vacía* menor es el precio medio de las viviendas (Figura 5).

**Figura 5. Correlación entre los precios medios de vivienda libre (1996-2001) y el porcentaje de viviendas vacías en cada provincia (2001).**



*Coefficiente de correlación = -0,5578*

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. <[www.ine.es](http://www.ine.es)> y de: Ministerio de Vivienda. Estadística de precios de vivienda libre por provincias. [En línea]  
<[http://www.mviv.es/es/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=9&Itemid=35](http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=9&Itemid=35)>

La lógica del funcionamiento de otros mercados induce a pensar en que la mayor proporción de viviendas *vacías* (viviendas en oferta) estaría produciendo precios más bajos. Pero es bien sabido que en el caso del mercado de vivienda la lógica de funcionamiento no es necesariamente esa. Las variaciones entre los precios de unas y otras provincias se deben, sobre todo, a rentas diferenciales de localización. El precio medio de vivienda *libre* por m<sup>2</sup> para el periodo 1996-2001, calculado a partir de los datos del Ministerio de Vivienda, arroja unas diferencias de tres a uno, entre los 1.210 €/m<sup>2</sup> de Álava y los 432 €/m<sup>2</sup> de Jaén y entre las provincias con precios más bajos hay numerosos casos de bajas proporciones de viviendas *desocupadas* (Tabla 11).

**TABLA 11. Provincias según precios medios de vivienda libre (1996-2001) y porcentajes de viviendas vacías (2001).**

<i>Provincias con los precios más altos</i>			<i>Provincias con los precios más bajos</i>		
	<i>Precio medio 1996-2001 (€/m<sup>2</sup>)</i>	<i>Porcentaje de viviendas vacías</i>		<i>Precio medio 1996-2001 (€/m<sup>2</sup>)</i>	<i>Porcentaje de viviendas vacías</i>
<i>Álava</i>	1210,1	8,5	<i>Teruel</i>	513,4	11,4
<i>Guipúzcoa</i>	1202,0	11,7	<i>Albacete</i>	509,6	16,2
<i>Madrid</i>	1156,2	12,4	<i>Toledo</i>	507,2	13,9
<i>Vizcaya</i>	1133,0	10,5	<i>Murcia</i>	503,4	16,1
<i>Barcelona</i>	1085,6	13,6	<i>Lugo</i>	498,2	19,0
<i>Burgos</i>	881,5	12,1	<i>Cuenca</i>	475,1	12,2
<i>Navarra</i>	871,4	13,6	<i>Cáceres</i>	464,2	19,1
<i>Islas Baleares</i>	857,9	17,0	<i>Ciudad Real</i>	461,1	15,6
<i>Cantabria</i>	834,6	12,8	<i>Badajoz</i>	438,0	17,2
<i>Las Palmas</i>	816,3	15,3	<i>Jaén</i>	432,4	18,5

FUENTE: Elaboración propia a partir del Censo de 2001. <[www.ine.es](http://www.ine.es)> y de: Ministerio de Vivienda. Estadística de precios de vivienda libre por provincias. [En línea]  
<[http://www.mviv.es/es/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=9&Itemid=35](http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=9&Itemid=35)>

### **3.4 El fenómeno de la vivienda desocupada en Madrid**

El estudio con el máximo detalle espacial de una ciudad de gran dinamismo urbano y residencial como Madrid puede servir para profundizar en el conocimiento de los factores diferenciadores del fenómeno de la vivienda desocupada.

En Madrid, como en todas las ciudades, se manifiesta un fenómeno de deterioro del parque residencial en las zonas más antiguas, generalmente coincidentes con el centro histórico. Son zonas en las que se concentra una alta proporción de las viviendas con peores condiciones de habitabilidad, tanto por sus tamaños, muy reducidos o excesivamente grandes, como por sus deficiencias de habitabilidad; son también áreas con población muy envejecida, importantes flujos de desaparición

de hogares, déficit de equipamientos y, en suma, con altas proporciones de viviendas *vacías*.

Por otra parte, también reclaman la atención las zonas donde se concentran los nuevos desarrollos residenciales, en las que pueden igualmente encontrarse bolsas de viviendas no ocupadas, en parte, como ya se ha explicado, como consecuencia de los excesivamente dilatados periodos previos a la primera ocupación.

En Madrid, en 2001, las viviendas *vacías* representaban el 12,94% del total del parque, dos puntos porcentuales más que en 1991.

A diferencia de lo que ocurre con la vivienda *secundaria*, las viviendas *vacías* presentan una distribución territorial homogénea (Tabla 12).

**TABLA 12. Indicadores de valor medio y de dispersión de los valores de las viviendas *secundarias* y *vacías* por distritos. 2001.**

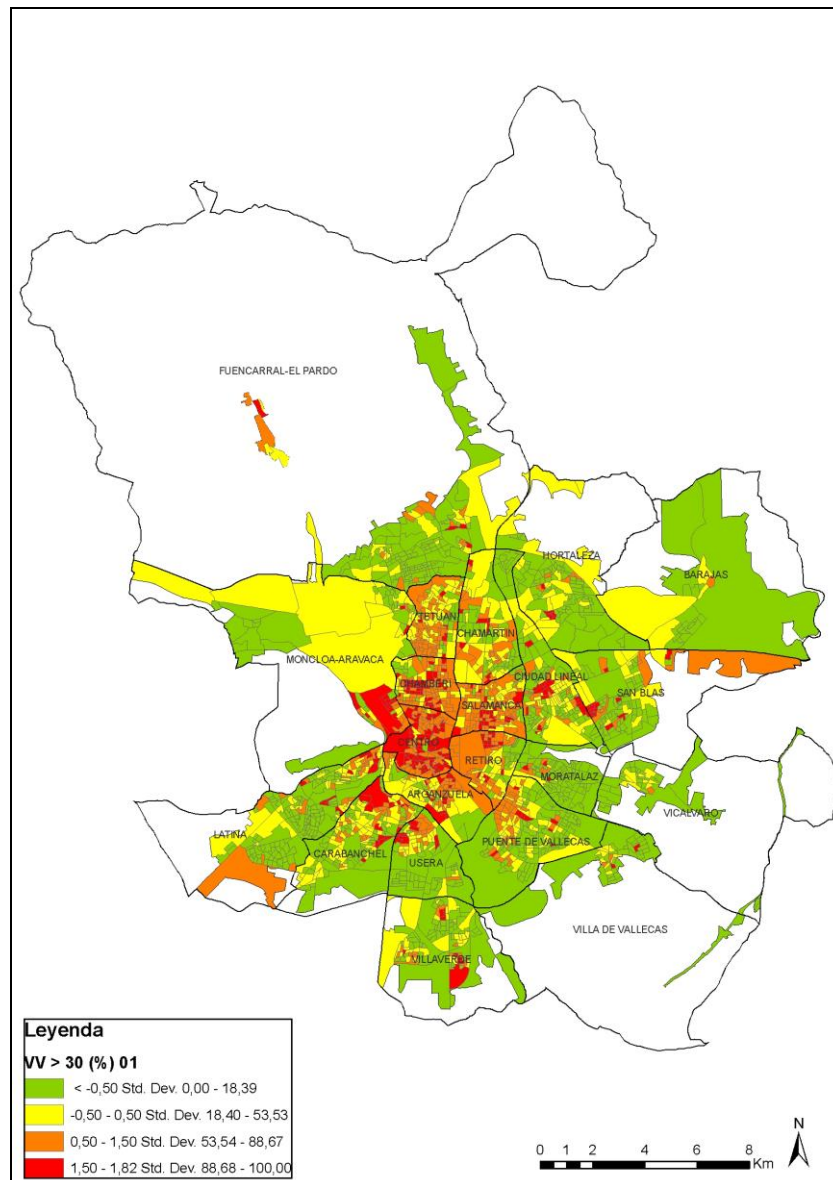
	% Viviendas Vacías	% Viviendas Secundarias
<i>Madrid</i>	12,94	7,70
<i>Valores medios de los distritos</i>	12,74	7,28
<i>Desviación estándar</i>	3,86	3,79
<i>Cociente de desviación</i>	0,30	0,52

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de 2001

Pero su distribución espacial se polariza cuando se diferencia entre las más antiguas y las viviendas nuevas. Los distritos centrales, con parques más viejos y los periféricos, en los que se producen los nuevos desarrollos residenciales, son los que presentan proporciones mas elevadas de viviendas *vacías*. En el Mapa 6 queda representada la localización central de las de más de 30 años, mientras que en el Mapa 7 se pone de manifiesto la localización periférica de las de menos de 10 años. Al reducir la unidad espacial de análisis a la *sección censal*, lógicamente, aumenta considerablemente la dispersión de los valores de las viviendas *vacías*.



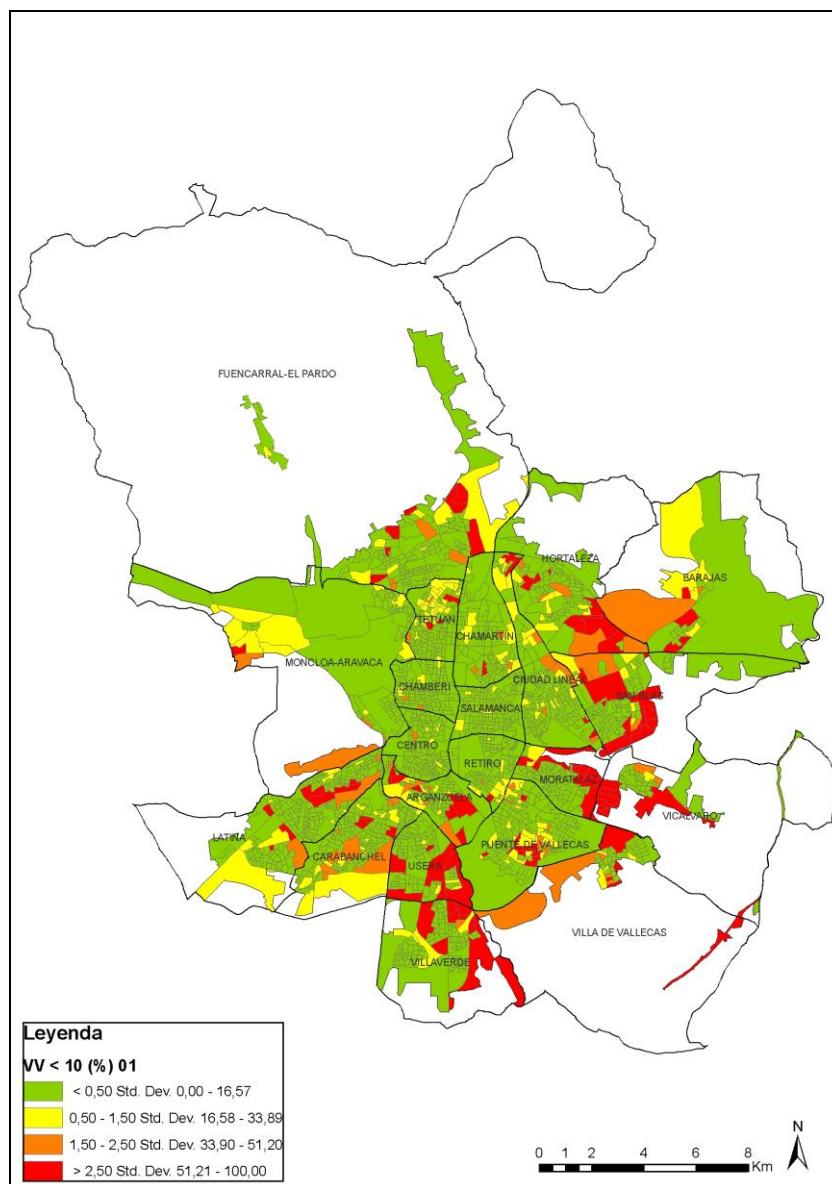
**Mapa 6. Proporción de las viviendas vacías que tienen más de 30 años. 2001. Secciones censales.**



Valores medios de la proporción de vivienda de más de 30 años	35,96
Desviación estándar	35,15
Cociente de desviación	0,98

FUENTE: Fuente: A. Moreno y J. Vinuesa. "Análisis de la situación y la evolución del Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid". Área de Economía y Participación Ciudadana. Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid, en octubre de 2006.

**Mapa 7. Proporción de viviendas vacías que tienen menos de 10 años. 2001. Secciones censales.**



Valores medios de la proporción de vivienda de menos de 10 años	7,92
Desviación estándar	17,31
Cociente de desviación	2,19

FUENTE: Fuente: A. Moreno y J. Vinuesa. "Análisis de la situación y la evolución del Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid". Área de Economía y Participación Ciudadana. Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid, en octubre de 2006.

A continuación se presentan los valores más significativos de una matriz de correlaciones formada por una larga serie de más de cien variables sociodemográficas y urbanísticas referidas a los distritos de Madrid<sup>27</sup>. Sólo se relacionan aquellas correlaciones positivas o negativas con valores por encima de 0,6.

En la Tabla 13 se recogen las correlaciones más significativas de la variable "crecimiento de la proporción de viviendas vacías entre 1991 y 2001". De los resultados seleccionados se puede deducir:

**TABLA 13. Correlación entre la evolución de la proporción de viviendas vacías (1991-2001) y las variables que se indican. Distritos de Madrid.**

<i>Variable correlacionada</i>	<i>r</i>
Cociente de localización de las altas por cambio de domicilio 1998-2004	0,70
Tasas de crecimiento anual acumulativo de la población 1998 a 2005	0,63
Proporción de nacidos en el extranjero 2005	0,60
Proporción de extranjeros 2005	0,60
Porcentaje de viviendas con percepción de problemas de zonas verdes 2001	0,66
Porcentaje de viviendas con percepción de problemas de limpieza de calles 2001	0,66
Porcentaje de viviendas con percepción de problemas de delincuencia 2001	0,62
Proporción de estudiantes universitarios entre 20 y 29 años 2001	-0,61
Tasa de graduación en ESO 2001	-0,62

FUENTE: Fuente: A. Moreno y J. Vinuesa. "Análisis de la situación y la evolución del Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid". Área de Economía y Participación Ciudadana. Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid, 2007.

a) La mayor correlación positiva del incremento de las viviendas vacías con las variables que indican dinamismo demográfico hace aparecer nuevamente la fuerte incidencia de los nuevos desarrollos residenciales.

b) La correlación positiva de la percepción por parte de los residentes de déficit de zonas verdes, suciedad y delincuencia,

<sup>27</sup> Esta información pertenece al estudio "Análisis de la situación y la evolución del Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid", elaborado por Antonio Moreno y Julio Vinuesa para el Área de Economía y Participación Ciudadana. Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid, en enero de 2007.

**El dinamismo urbano, los déficit de calidad residencial y estructuras sociales menos favorecidas son posibles factores de desocupación**

señala la falta de calidad urbanística como factor causal de la desocupación del parque residencial.

c) La correlación negativa con dos indicadores que vienen a suponer un cierto nivel de desarrollo social (tasas de estudiantes universitarios y de graduados en ESO) lleva a vincular también el *fenómeno de la vivienda vacía* con las zonas urbanas menos favorecidas. La correlación positiva de nacidos en el extranjero, dadas las actuales pautas de localización de los inmigrantes, abunda en esa misma hipótesis.

**Las estructuras demográficas muy envejecidas y con fuerte presencia de hogares en fase de extinción son factores de potencial desocupación**

Los datos de la Tabla 14 indican que las mayores "proporciones de vivienda vacía con más de 30 años de antigüedad" correlacionan con las variables que reflejan envejecimiento demográfico extremo de los residentes (mayores de 85 años y hogares unipersonales de mayores de 65 años, en "fase de extinción". Los distritos con altas tasas de mayores de 65 años vivirán el proceso de renovación demográfica durante los próximos quinquenios.

La centralidad de los distritos con mayor proporción de viviendas antiguas vacías queda patente con las proporciones de usos de transporte público y transporte privado.

**TABLA 14. Correlación entre la proporción de viviendas vacías de más de 30 años de antigüedad en 2001 y las variables que se indican. Distritos de Madrid.**

<i>Variable correlacionada</i>	<i>r</i>
Porcentajes de mayores de 85 años de edad 2005	0,63
Proporción de hogares unipersonales de mayores de 65 años 2001	0,67
Porcentajes de mayores de 65 años 2005	-0,62
Cocientes de localización de las altas padronales por cambio de residencia desde el resto de España (1998-2006)	0,60
Desplazamientos habituales en transporte público 2004	0,63
Desplazamientos en vehículo privado en 2004	-0,64
Proporción de viviendas vacías con menos de 10 años de antigüedad 2001	-0,82

FUENTE: Fuente: A. Moreno y J. Vinuesa. "Análisis de la situación y la evolución del Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid". Área de Economía y Participación Ciudadana. Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid, 2007.

Por último, la fuerte correlación negativa con respecto a la proporción de las viviendas nuevas vacías, confirma la bipolaridad del modelo: viviendas antiguas viejas en zonas urbanas centrales y zonas periféricas con viviendas vacías.

El cálculo de correlaciones de las proporciones de viviendas *vacías* construidas durante el intercenso (Tabla 15) no resulta especialmente esclarecedor. La alta correlación positiva con el crecimiento vegetativo es la reafirmación de que se trata de zonas ocupadas por hogares jóvenes en fase expansiva, barrios nuevos en fase de ocupación.

**TABLA 15. Correlación entre la proporción de viviendas vacías de menos de 10 años de antigüedad en 2001 y las variables que se indican. Distritos de Madrid.**

<i>Variable correlacionada</i>	<i>r</i>
Tasa media anual de crecimiento vegetativo 1991-2001	0,71
Proporción de viviendas vacías con más de 30 años de antigüedad 2001	-0,82

FUENTE: Fuente: A. Moreno y J. Vinuesa. "Análisis de la situación y la evolución del Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid". Área de Economía y Participación Ciudadana. Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid, 2007.

**Los modelos de dinámica urbana con rápidos cambios de ritmo, en crecimientos espacialmente muy focalizados, favorecen la existencia de vivienda vacía**

Es importante remarcar el protagonismo de la dinámica urbana, tanto por lo que se refiere a la renovación natural de la población, a través del ciclo de vida de los hogares, como a la construcción de grandes desarrollos por medio de grandes actuaciones que concentran espacialmente la nueva oferta dirigida mayoritariamente a la demanda de primera vivienda y, en menor medida, a la demanda de mejora.

El que la propiedad sea en España el modo de tenencia generalizado junto a modelos de crecimientos muy intensos y muy focalizados dan lugar a procesos de renovación demográfica también muy intensos, lo que podría incidir en proporciones de viviendas *vacías* más altas de lo que sería normal en un mercado de vivienda que se renovase de una forma más continua y sosegada.

**La estructura demográfica permite hacer predicciones sobre la renovación de hogares y la evolución potencial de los flujos de vivienda desocupada**

La constatación de este protagonismo de la dinámica socio-urbanística debería llevar a considerar la conveniencia de efectuar predicciones sobre los futuros flujos de viviendas *desocupadas* a partir de la inercia de la estructura demográfica (composición por edades y hogares, especialmente) de los diferentes ámbitos territoriales.

Aceptando, de acuerdo con Cabré y Módenes <sup>28</sup>, que la vivienda *vacía* puede interpretarse como un indicador de “la salud y el buen funcionamiento del mercado de la vivienda, sobre el ajuste entre la oferta y la demanda económicamente expresada... como un indicador de calidad del parque de vivienda, sobre todo del parque antiguo usado”, hay que discrepar en que no sea posible hacer predicciones, a partir de la dinámica demográfica. Por el contrario, es posible y necesario hacer prospectiva a partir de las previsiones sobre las sustituciones de hogares. Para el espacio urbano consolidado, este aspecto de la realidad permite prever el volumen de potenciales viviendas desocupadas.

La conjunción de un intenso proceso de envejecimiento demográfico por la cúspide de la pirámide de edad, con un crecimiento muy dinámico de los hogares en fase de extinción, y las altas proporciones de vivienda en propiedad crean un escenario especialmente interesante y lleno de oportunidades en materia de vivienda (hipotecas inversas, rentas vitalicias, etc.). En 2001 había 2,5 millones de hogares con persona de referencia de 70 o más años de edad y para ese grupo la proporción de viviendas en propiedad se mueve siempre por encima del 84%. Pero, pensando en el futuro, el grupo de 55 a 69 años, que irá atravesando entre 2001 y 2015 el umbral de los 70 años, además de ser más numeroso (2,9 millones en 2001) presenta proporciones de propietarios bastante más elevadas, siempre por encima del 88%.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Anna Cabré y Juan Antonio Módenes. *Aspectos demográficos de las necesidades de vivienda en la comunidad valenciana*. Jornada La demanda de viviendas para el próximo futuro en Valencia y su área metropolitana. València. 19 de mayo de 1999 Asociación Provincial de Promotores-Constructores de Valencia.

<sup>29</sup> Vinuesa, J. “La vivienda en propiedad: patrimonio familiar y activo financiero”, en Puyol, R y Abellán, A (2006) *Envejecimiento y dependencia. Una mirada al futuro de la población española*. Madrid. Mondial Assistance, p 39.

### 3.5 Desocupación en nuevos desarrollos residenciales de Madrid

En 1992 el Ayuntamiento delimitó en Madrid una serie de ámbitos para la construcción de nuevos barrios, mediante Programas de Actuación Urbanística (PAU) tramitados como modificaciones puntuales del Plan General, con el argumento de la necesidad de construir una gran cantidad de nuevas viviendas en los siguientes cuatro años para dar solución al encarecimiento de la vivienda y evitar la expulsión del municipio de los jóvenes que habrían de acceder a su primera vivienda<sup>30</sup>.

En la Tabla 16 aparecen reflejados los datos de las viviendas a construir en los PAU's, lo que permite tener una medida precisa de la dimensión residencial de los nuevos barrios y de la operación en su conjunto.

**TABLA 16. Datos básicos de los PAU de Madrid.**

PAU	Viviendas Libres	Viviendas Protegidas			Total Viviendas
		Total	VPO	VPT	
Monte Carmelo	3.882	4.655	2.850	1.815	8.547
Las Tablas	5.021	7.251	3.450	3.801	12.272
Sanchinarro	5.622	7.946	3.837	4.109	13.568
Carabanchel	5.224	6.126	3.386	2.740	11.350
Arroyo del Fresno	1.254	1.500	760	740	2.754
Ensanche de Vallecas	12.240	13.806	7.214	6.592	26.046
Total	33.243	41.294	21.497	19.797	74.537

FUENTE: De la Riva, J. M. "Proceso de construcción del espacio urbano en Madrid. El mercado del suelo desde la Constitución de los ayuntamientos democráticos 1979-2006." Inédito

Aún cuando la operación se inició hace 15 años, en la actualidad los diferentes barrios pueden ser un interesante laboratorio para estudiar los procesos de ocupación de las viviendas nuevas así como medir los periodos que pueden permanecer vacías antes de su primera ocupación.

<sup>30</sup> Ver el trabajo de José María de la Riva "Proceso de construcción del espacio urbano en Madrid. El mercado del suelo desde la Constitución de los ayuntamientos democráticos 1979- 2006." Trabajo presentado en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, dentro del Programa de Doctorado Territorio, Medio Ambiente y Sociedad. Inédito.

Existe la evidencia, recogida incluso a través de algún medio de comunicación sobre el estado de semiocupación de estos nuevos barrios. En una información aparecida en el diario El País<sup>31</sup> se dice que "la mitad de los 29.000 pisos entregados están desocupados" y añade, "lo que resulta más sangrante es que muchos de esos pisos son de protección pública, fueron los primeros en iniciarse y también han sido los primeros entregados. La inversión copó un tercio de la oferta residencial puesta en el mercado entre los años 2002 y 2005, cuando la venta sobre plano era la auténtica protagonista".

En un informe elaborado en la D. G. de Estadística del Ayuntamiento de Madrid<sup>32</sup> sobre el PAU del Ensanche de Vallecas se indica que a 30 de septiembre de 2007 se habían concedido Licencias de Nueva Edificación (LNE) para 19.894 viviendas, que equivale al 76,64 % del total de viviendas previstas. En la misma fecha, las Licencias de Primera Ocupación (LPO) concedidas eran 6.496, lo que representa el 24,94 % de las viviendas previstas por el planeamiento.

Por otra parte, el Padrón Municipal de Habitantes a 1 de octubre de 2007, indica que en el nuevo barrio se han producido 1.783 inscripciones padronales de hogares, dato que puede hacerse equivalente al de viviendas ocupadas y que representa un 36,43 % de las viviendas con LPO concedidas y menos del 7% de los hogares que según el programa de los PAU se iban a alojar antes de 1996. (Figura 6)

Con todo, el dato a considerar es el de las 4.713 viviendas que, según esta información, permanecen desocupadas, se trata del 72,55% de las viviendas con LPO, en un barrio dónde la proporción de viviendas protegidas supera el 50%.

Hay que tener en cuenta que la situación de ocupación en septiembre de 2007, tres años después de la disponibilidad de las 66 primeras viviendas, es el resultado de diferentes causas que matizan la primera impresión que producen los datos.

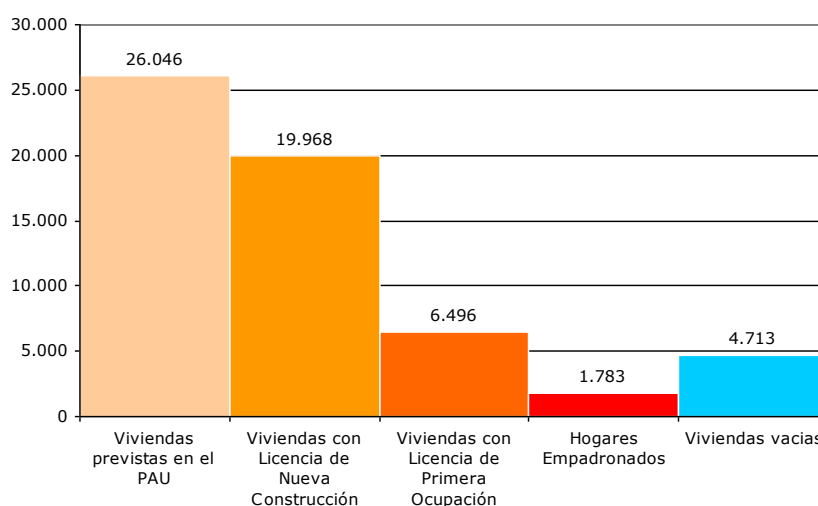
---

<sup>31</sup> Ver EL PAÍS, viernes 2 de marzo de 2007. "La especulación deja vacíos los pisos nuevos."

<sup>32</sup> "Programa de Actuación Urbanística 'Ensanche de Vallecas'. Previsiones demográficas" Informe elaborado por la Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid. (dic-2007).



**Figura 6. Situación de las viviendas en el PAU "Ensanche de Vallecas"(\*).**



(\*)a 30 de septiembre de 2007

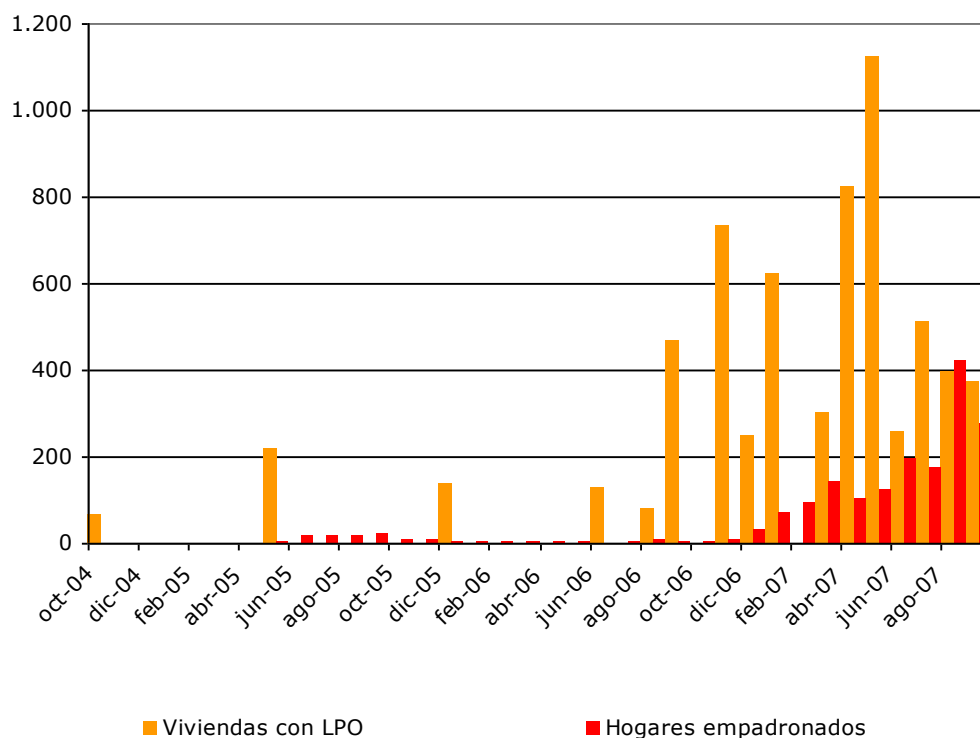
FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe "Programa de Actuación Urbanística 'Ensanche de Vallecas'. Previsiones demográficas" Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid. Diciembre de 2007'.

Como puede verse en la Figura 7, las primeras LPO se concedieron en octubre de 2004 y la mayor parte (68%) se han concedido durante 2007. En la Figura 8 se representa el desfase entre los stock de LPO y de altas de hogares en el Padrón Municipal.

A partir de los datos mensuales de concesiones de LPO se ha calculado el total de "meses de vivienda disponible" para el Ensanche de Carabanchel<sup>33</sup>. Igualmente, se han calculado los meses que llevan residiendo en el barrio los hogares empadronados. La diferencia entre ambas cifras es el número de meses de viviendas desocupadas. La media por vivienda de esa desocupación sería de seis meses y medio, equiparable, en este caso, al desfase temporal medio que se registra en este barrio durante el periodo considerado. Es un lapso de tiempo que variará con el paso del tiempo según sea en el futuro el ritmo de ocupación.

<sup>33</sup> Es la suma de todos los meses transcurridos desde que se concede la licencia de Primera Ocupación de cada vivienda hasta septiembre de 2007.

**Figura 7. Secuencia temporal de las concesiones de Licencias de Primera Ocupación y de nuevos hogares empadronados en el PAU "Ensanche de Vallecas"(\*).**

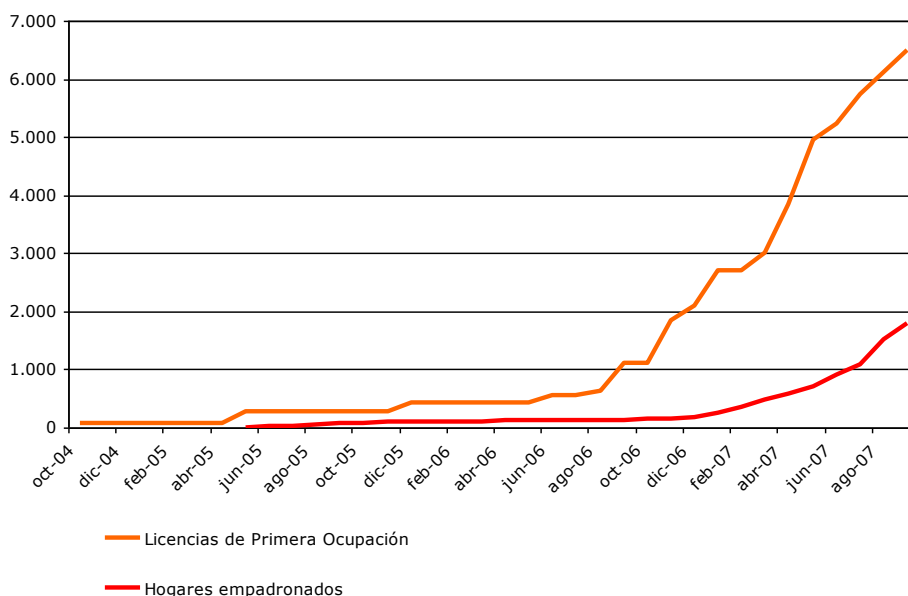


(\*)a 30 de septiembre de 2007

FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe "Programa de Actuación Urbanística 'Ensanche de Vallecas'. Previsiones demográficas" Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid. Diciembre de 2007'.

Por otra parte, hay que considerar que en estos barrios de nueva construcción también se producen importantes desfases en el empadronamiento de los residentes. Con frecuencia, la inexistencia de colegios o el deseo de los padres de que sus hijos sigan escolarizados según su anterior residencia, lleva a los hogares a dilatar en el tiempo el cambio de empadronamiento. En realidad, la casuística que puede hacer que el Padrón no recoja la situación real por casos de no empadronamiento es muy diversa y su incidencia en los datos no debe despreciarse.

**Figura 8. Evolución mensual de los stock de licencias concedidas y de hogares empadronados en el PAU "Ensanche de Vallecas"(\*).**



(\*) a 30 de septiembre de 2007

FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe "Programa de Actuación Urbanística 'Ensanche de Vallecas'. Previsiones demográficas" Dirección General de Estadística del Ayuntamiento de Madrid. Diciembre de 2007'.

Al margen de las muchas valoraciones socio-urbanísticas que pueden hacerse sobre este tipo de desarrollos residenciales y de su incidencia en el *fenómeno de la vivienda desocupada*, aceptando también la necesidad de precisar el significado de los flujos de construcción y de ocupación de las viviendas, se reafirma la idea de que los PAU's de Madrid y el cruce de los datos de LPO con los datos de empadronamiento son respectivamente, un buen escenario y una magnífica herramienta, para el análisis de un importante componente de los stock de viviendas *desocupadas*.



## 4. Valoraciones sobre el fenómeno de la vivienda desocupada

La razón de ser de este estudio nace de una valoración negativa del exceso permanente, estructural, de viviendas *desocupadas* en España, que es percibido, en principio, como una ineficiente utilización del parque residencial, que es tanto como decir del espacio urbano y del más importante activo económico.

El “desaprovechamiento” de un recurso tan valioso como escaso y necesario, como es la vivienda, además de ser cuestionable desde el principio de la función social de la propiedad, podría vincularse con una utilización abusiva e insostenible del territorio, bien básico, necesario y limitado.

Se trata de un fenómeno de una gran complejidad y sobre el que son mucho mayores los espacios de sombras que las luces. Las dificultades, ya explicitadas anteriormente, para definir y contabilizar el parque de viviendas *vacías*, no impiden, en todo caso, plantear algunas premisas más o menos contrastadas, sobre las valoraciones que se pueden hacer del *fenómeno de la vivienda desocupada* dentro de la dinámica, el volumen, las características y la utilización del parque de viviendas:

- El sector de la construcción incide intensamente en la marcha general de la economía.
  - El parque disponible constituye el soporte sobre el que cualquier sociedad puede buscar la satisfacción del derecho individual a disfrutar de una vivienda digna y
-

adecuada. Una utilización ineficiente del parque de vivienda existente es contraria al objetivo de que todos los ciudadanos puedan ejercer ese derecho.

- El parque residencial es un elemento básico de las estructuras urbana y territorial.
- El parque residencial potencialmente disponible (viviendas desocupadas) debería ser considerado como referencia básica a la hora de plantear y desarrollar las políticas de vivienda, que no sólo deben ser concebidas sólo a impulsos de la demanda.
- La relación entre las viviendas potencialmente disponibles y la demanda previsible deberían ser parte esencial en las propuestas y determinaciones de la planificación urbanística y territorial.
- Los intentos de intervenir desde los poderes públicos en la regulación de los usos de las viviendas (en concreto penalizando la desocupación) exacerban sensibilidades sociales sobre el derecho a la propiedad privada, especialmente anidados en la vivienda como espacio privado por antonomasia y también como ámbito preferente de estrategias especulativas y fraude fiscal.

A partir de todo lo anterior, cabe considerar que la existencia de una excesiva proporción de *viviendas desocupadas* es un aspecto muy relevante de la realidad social, económica y territorial, que exige ser estudiado y conocido en relación con su trascendencia, pero sin olvidar que forma parte de un complejo entramado de factores económicos, sociales y urbanísticos que pueden enmascararlo, haciendo que no ofrezca unos perfiles nítidos e indiscutibles.

#### **4.1 El peso de la economía**

La idea de “la construcción como motor de la economía” y la vinculación del crecimiento del espacio urbano con el progreso y la prosperidad económica son argumentos que inducen a pensar en la conveniencia de un aumento de la construcción sin límites, al margen de que las viviendas sean o no necesarias, de que haya más o menos viviendas *desocupadas*.

---

**Los beneficios del dinamismo inmobiliario a corto plazo sirven para que se argumente a favor de un crecimiento sin límites de la construcción**

Cuando, como durante 2007, la reducción de la actividad constructora y el "enfriamiento" del mercado llevan a constatar el cambio de ciclo inmobiliario, en los medios de comunicación<sup>34</sup> se destaca, casi exclusivamente, su incidencia negativa sobre la marcha de la economía.

Por ejemplo, a partir de la estimación de que la construcción de una vivienda supone de 2 a 3 empleos<sup>35</sup>, se subraya el aumento del paro: "El frenazo que está teniendo el sector inmobiliario está influyendo de lleno en el mercado laboral"<sup>36</sup>. La misma relación sirve para formular pronósticos alarmantes: "Cae un 40% la construcción de pisos y el sector calcula que se destruirán 500.000 empleos"<sup>37</sup>.

**El enfriamiento del sector inmobiliario produce desaceleración económica**

El indudable efecto de la desaceleración del sector se refleja también en las previsiones de crecimiento económico. La OCDE, a mediados de 2007, revisó sus previsiones de crecimiento para España: "ante los indicios de ralentización en el sector de la vivienda, ha reducido sus expectativas para 2008 al 2,7%"<sup>38</sup>.

Por otra parte, el *boom inmobiliario*, caracterizado por el enorme número de viviendas construidas y por la intensa subida de los precios ha tenido una incidencia económica positiva para la mayor parte de la sociedad (no hay que olvidar que más del 85% de los hogares españoles son propietarios de vivienda). Según el Servicio de Estudios del Banco de España, la última Encuesta Financiera de las Familias Españolas revela que entre 2002 y 2005 el valor mediano de la riqueza de los hogares españoles aumentó un 68%. Tal dato anima a pensar que "los activos inmobiliarios dan solidez al patrimonio porque

<sup>34</sup> Sobre el tratamiento que la prensa escrita da al "problema de la vivienda", puede verse Vara, J. L.; Vinuesa, J. "El problema de la vivienda en la prensa: entre contradicciones y falacias". *Biblio 3W*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XII, nº 760, 15 de noviembre de 2007. [ISSN 1138-9796]. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-760.htm>

<sup>35</sup> Declaraciones de Pedro Pérez, Secretario General del G-14. *El País*, 30 de diciembre de 2007. p.30.

<sup>36</sup> *El frenazo inmobiliario influye en el paro, que sufre el peor dato desde 2003*". *Diario Expansión* 5 de diciembre de 2007.

<sup>37</sup> Titular del diario ABC del jueves 13 de diciembre de 2007, recogiendo declaraciones de Pedro Pérez, Secretario General del G-14 en las que pronostica "...lo normal es que el sector inmobiliario destruya 250.000 puestos de trabajo al año durante los dos próximos ejercicios por el efecto del parón de las nuevas promociones."

<sup>38</sup> "La OCDE reduce la previsión en 2008 por el sector de la vivienda". [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es), jueves 24 de mayo de 2007.

El denostado encarecimiento de la vivienda supone "enriquecimiento" patrimonial para la inmensa mayoría de la sociedad

al margen de las oscilaciones del ciclo su tendencia en el medio plazo siempre es alcista" <sup>39</sup>.

Es una revalorización que no se circunscribe exclusivamente al periodo más intenso del último *boom*. El patrimonio inmobiliario en vivienda tenía en 2001 un valor de 2,2 billones de euros, tras un crecimiento del 91,6% desde 1991, que fue consecuencia de un incremento del 15% en la superficie y del 66,5% en los precios. En 2004 el patrimonio inmobiliario de vivienda alcanzaba un valor de 3,5 billones de euros, consecuencia a su vez del crecimiento del 50% de los precios y del 5% en la superficie.<sup>40</sup>

Además de la importancia que tal revalorización pueda tener en términos reales para cada uno de los patrimonios familiares, lo cierto es que tiene un enorme valor simbólico como referencia en las estrategias de ahorro y de inversión de los hogares, siendo el principal alimentador de la marcada preferencia de los hogares españoles por la inversión inmobiliaria<sup>41</sup>.

Volviendo nuevamente la mirada hacia los hogares formados por personas mayores es interesante recordar que las viviendas pueden ser convertidas en generadoras de rentas, especialmente oportunas en los últimos años de vida de sus propietarios<sup>42</sup>.

Es interesante observar, en todo caso, como se gestiona en la opinión pública la contradicción existente entre las valoraciones necesariamente positivas que se hacen de este enriquecimiento de los propietarios por revalorización del mercado y las quejas de la sociedad por el encarecimiento y consecuente incremento

---

<sup>39</sup> "Los inmuebles dan solidez al patrimonio de las familias" Declaraciones del José Luis Malo de Molina, Director General del Servicio de Estudios del Banco de España. *Diario Expansión*, viernes 14 de diciembre de 2007.

<sup>40</sup> Naredo, JM, Carpintero, O y Marcos, C; (2005), "Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1991-2004)", FUNCAS Colección "Tesis y Ensayos", nº 4.

<sup>41</sup> El Periódico de Catalunya martes 22 de enero de 2008 "El 63% de los españoles considera los inmuebles la mejor inversión" "en España seis de cada diez encuestados consideran que los inmuebles son la inversión más rentable, en Portugal la cifra se reduce a dos y en Bélgica a tres."

<sup>42</sup> Vinuesa, J. "La vivienda en propiedad: patrimonio familiar y activo financiero", en Puyol, R y Abellán, A (2006) *Envejecimiento y dependencia. Una mirada al futuro de la población española*. Madrid. Mondial Assistance, p 48



**Es muy importante la incidencia de la dinámica inmobiliaria sobre los ingresos de las arcas públicas**

de la dificultad financiera para satisfacer la necesidad de vivienda ("el problema de la vivienda")<sup>43</sup>.

También las arcas públicas están muy directamente condicionadas por la dinámica inmobiliaria, con la incidencia que ello puede tener sobre la toma de decisiones urbanísticas. Por ejemplo, como consecuencia del aumento de actividad y del incremento de los precios, en el 2005 los ayuntamientos recaudaron 6.096 millones de euros, frente a los 4.002 ingresados en el año 2000<sup>44</sup>. El 9,5 % de la recaudación total del Estado (Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) procede de transacciones inmobiliarias y un 22% de los recursos de las corporaciones locales, están directamente vinculados a dichas actividades<sup>45</sup>. Así, el fin del *boom* inmobiliario supone un revés económico para las arcas públicas, que los ayuntamientos tratarían de contrarrestar con subidas prácticamente generalizadas en los impuestos relacionados con la vivienda y la construcción. En 35 de las 52 capitales de provincia españolas han incrementado el IBI en el presente ejercicio a través de la revisión del valor catastral de los inmuebles e incluso con la subida de tipos impositivos del tributo"<sup>46</sup>.

También el cambio de ciclo inmobiliario durante 2007 ha hecho que las Comunidades Autónomas hayan visto reducirse, considerablemente sus ingresos por los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y por actos jurídicos documentados<sup>47</sup>.

Otro dato de gran relevancia a la hora de valorar la importancia de la dimensión económica del sector inmobiliario procede de las estimaciones efectuadas por el Colectivo de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA), según las cuales "las

---

<sup>43</sup> A este respecto ver Vara, J. L; Vinuesa, J. "El problema de la vivienda en la prensa: entre contradicciones y falacias". *Biblio 3W*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XII, nº 760, 15 de noviembre de 2007. [ISSN 1138-9796]. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-760.htm>

<sup>44</sup> "El boom inmobiliario deja al año 2.000 millones más en las arcas municipales" *El Economista*, lunes 7 de mayo de 2007.

<sup>45</sup> "El 10% de la recaudación total del estado procede ya de transacciones inmobiliarias". [www.elconfidencial.com](http://www.elconfidencial.com), viernes 26 de enero de 2007.

<sup>46</sup> "El 70% de las capitales sube el IBI para contrarrestar el freno de la construcción". *La Gaceta de los Negocios*, lunes 1 de octubre de 2007.

<sup>47</sup> Diario El Mundo, 24 de diciembre de 2007, p.32 "La crisis del "ladrillo" se llevará en 2007 el 25% de los impuestos que preveían recaudar las autonomías".

**El sector inmobiliario constituye una de las mayores bolsas de fraude fiscal**

empresas constructoras e inmobiliarias evadieron 8.600 millones de euros en 2006<sup>48</sup>. La misma fuente señala que seis de cada diez arrendamientos son alquileres sumergidos que escapan del control del fisco, lo que supone cerca de un millón de viviendas y "más de 1.800 millones de euros anuales de rentas sumergidas derivadas del arrendamiento de vivienda"<sup>49</sup>.

En 2007, el Gobierno duplicó el presupuesto del Plan de Vivienda, al elevarlo hasta 6.822 millones, de los que dos mil millones se destinarían a subvenciones correspondientes a las actuaciones protegidas en materia de promoción o cesión de viviendas libres o rehabilitadas, apoyo económico a los inquilinos, rehabilitación, adquisición y urbanización de suelo, así como a las subvenciones para actuaciones de fomento de la calidad y de la sostenibilidad de la edificación. Tres mil millones son para la subsidiación de préstamos convenidos con las entidades de crédito con convenios suscritos con el Ministerio de Vivienda, y unos 1.800 millones para Ayudas Estatales Directas a la Entrada (AEDE).

Todas estas cifras, a pesar de algunas inconsistencias, permiten perfilar las magnitudes económicas del sector inmobiliario, e invitan a intentar dimensionar económicamente, el fenómeno de la vivienda *desocupada*. Cuanto menos, cuando el propietario de una vivienda la mantiene vacía, está renunciando en perjuicio propio a obtener unas rentas de alquiler.

Con los datos del Censo de 2001 sobre el uso y los tamaños de las viviendas y otros de 2006 elaborados por el Ministerio de Vivienda, se han estimado las rentas anuales dejadas de percibir por la desocupación de las viviendas en cada provincia.

En la Tabla 17 se recogen los datos en millones de euros, agrupados por Comunidades Autónomas. A partir de los datos de viviendas No principales de la "Estimación del parque de Viviendas"<sup>50</sup>, se han calculado las viviendas *vacías* para dicho año tomando como referencia las proporciones existentes en 2001 según el Censo.

<sup>48</sup> "El ladrillo evadió 8.600 millones de euros en 2006". *20 Minutos*, Viernes 16 de noviembre de 2007.

<sup>49</sup> "Seis de cada diez alquileres en España están sumergidos, según los técnicos de hacienda" [www.elconfidencial.com](http://www.elconfidencial.com), martes 5 de junio de 2007.

<sup>50</sup> Ministerio de Vivienda: "Estimación del Parque de Viviendas. Viviendas principales y no principales por comunidades autónomas y provincias. Serie 2001-2006".

Las rentas dejadas de percibir por los propietarios de las viviendas vacías suponen 1,6 veces el presupuesto del Plan de Vivienda para 2007

A la cifra de viviendas *vacías* calculada se le ha descontado el equivalente a un 5% del parque, proporción que se viene considerando como stock técnico más que suficiente para facilitar un funcionamiento fluido el mercado.

A esa cifra de viviendas *vacías*, disponibles para ser arrendadas, se le ha supuesto el tamaño medio en metros cuadrados correspondiente a la distribución de las viviendas en el Censo de 2001.

Por último, a las superficies totales se les ha aplicado el precio de alquiler de vivienda en cada provincia, expresado en euros por m<sup>2</sup> según la encuesta del Ministerio de Vivienda<sup>51</sup>.

Una interpretación grosso modo del concepto podría llevar a denominar como "lucro cesante" los 10.653 millones de euros dejados de percibir por el conjunto de los propietarios, ya que no es razonable considerar que ningún propietario renuncie sin motivo, en contra de su propio interés, a obtener unos ingresos.

En este caso, el modelo de distribución territorial está determinado por la cantidad de viviendas desocupadas y los precios medios del alquiler en cada provincia.

Madrid (1.767 millones de euros) seguida de Barcelona (999), Málaga (717), Alicante (684) y Tarragona (567) son las provincias con un mayor "lucro cesante". La concentración en las provincias mediterráneas obliga nuevamente a pensar en la dificultad para discriminar entre viviendas *vacías*, las *secundarias* y las de uso turístico.

A esta estimación de las cantidades no percibidas por los propietarios, que sobre todo invitan a pensar en la fuerza de las causas que están detrás de un comportamiento tan perjudicial, cabría añadir también otras consideraciones, como por ejemplo, el abaratamiento del mercado al producirse la incorporación de estas viviendas o que la mejor utilización de este capital podría permitir que los recursos que ahora se destinan a vivienda fuesen a otros sectores más productivos, reduciendo también el riesgo de la excesiva dependencia que la economía española tiene del sector de la construcción.

---

<sup>51</sup> Ministerio de Vivienda. "Encuesta sobre vivienda en alquiler de los hogares en España. 2006" Madrid, 27 de junio de 2007.

**TABLA 17. Estimación de las rentas de alquiler no percibidas por la desocupación de las viviendas. 2006.**

	Viviendas No principales (2006)	Estimación de viviendas vacías potencialmente utilizables en alquiler	€/m <sup>2</sup> (2006)	Millones de euros
España	7.505.301	2.310.111	5,36	10.653
Andalucía	1.376.766	402.673	3,81	1.590
Aragón	237.174	71.843	5,58	352
Asturias	163.281	56.521	3,42	173
Islas Baleares	202.495	62.331	5,13	330
Canarias	322.116	100.964	5,07	498
Cantabria	122.389	26.876	4,62	119
Castilla y León	664.950	194.667	3,29	628
Castilla La Mancha	414.346	137.948	4,27	592
Cataluña	1.059.225	362.104	5,85	1.908
Comunidad Valenciana	1.128.025	247.839	4,49	1.177
Extremadura	231.616	83.812	2,79	232
Galicia	489.072	162.328	3,32	503
Madrid	553.836	234.784	8,11	1.767
Murcia	247.705	63.053	3,47	218
Navarra	83.036	46.599	6,82	320
País Vasco	136.685	31.845	5,67	160
La Rioja	63.096	19.179	3,92	71
Ceuta y Melilla	9.488	4.744	4,15	17

FUENTE: Elaboración propia a partir de:

-INE Censo de 2001.

-Ministerio de Vivienda. "Encuesta sobre vivienda en alquiler de los hogares en España. 2006" Madrid, 27 de junio de 2007.

[http://www.mviv.es/es/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=73&Itemid=448](http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=73&Itemid=448) (02-01-2008).

-Ministerio de Vivienda: "Estimación del Parque de Viviendas. Viviendas principales y no principales por comunidades autónomas y provincias. Serie 2001-2006"

[http://www.mviv.es/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=687&Itemid=430](http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=687&Itemid=430) (15-12-2007)

## 4.2 Actitudes políticas e iniciativas legislativas

El *fenómeno de la vivienda vacía*, tanto en las posibles valoraciones ideológicas como si lo que se pretende es aplicar medidas para corregirlo, obliga a tener que ajustar en el marco de la Constitución entre la salvaguarda del derecho de los propietarios y la defensa del interés general y de la función

**Hay que tratar de compaginar el derecho de propiedad y la defensa del interés general y de la función social de la propiedad**

social de la propiedad. Ambos cometidos pertenecen al ámbito de competencias exclusivas del Estado, pero a la vez afectan de raíz a aspectos como la vivienda y el desarrollo urbano sobre los que tienen también plenas competencias las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Se trata por tanto de un fenómeno con complejas implicaciones jurídicas competenciales.

Por otra parte, la falta de información no permite un conocimiento riguroso del *fenómeno* por lo que las valoraciones del fenómeno y las propuestas de actuación, sin el necesario soporte del análisis técnico de la realidad, acaban siendo casi exclusivamente objeto de discusión ideológica.

Es también importante señalar que el *fenómeno de las viviendas vacías* no es un tema que suscite gran interés en la opinión pública. Sólo aparece esporádicamente y de forma muy sesgada en los medios de comunicación cuando se publica la noticia de alguna “ocupación” o, más exactamente, de un “desalojo”. Aspecto que, sin dejar de tener relevancia, no pasa de ser anecdótico en relación con la magnitud del fenómeno.

**Ha prevalecido la idea de la penalización frente a las propuestas de incentivar el uso de las viviendas desocupadas**

Por el carácter que en general tiene la vivienda como patrimonio y ámbito de vida familiar, las actuaciones dirigidas al control o la penalización de su uso producen reacciones adversas en la opinión pública. Con todo, si se repasan las iniciativas políticas en torno al tema, está mucho más extendida la idea de que las viviendas vacías pueden ser penalizadas con algún tipo de recargo fiscal específico, que aquellas otras que apoyan medidas dirigidas a incentivar el uso de las viviendas que no están siendo ocupadas.

Como ya se ha reflejado en el apartado 2.4, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su art.72.4 establece que los ayuntamientos “podrán exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida” del IBI a los “inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente”.

Como ya se ha explicado en el apartado 2.4 no ha llegado a producirse el necesario desarrollado del reglamento y ello a

pesar del interés mostrado por numerosos ayuntamientos, que ven en ello una posibilidad de incrementar sus ingresos del IBI.

El que no se haya producido el desarrollo reglamentario que habría de especificar los casos de aplicación, básicamente responde a dos tipos de razones:

a) En primer lugar habría que aludir a una falta de voluntad política. No lo hizo el Gobierno anterior, que fue quien aprobó la medida y el Gobierno actual ha expresado en repetidas ocasiones su convicción de que, para que los propietarios pongan sus viviendas desocupadas en el mercado, más que con medidas sancionadoras, las administraciones deben intervenir con medidas de estímulo.

b) Además, hay importantes razones de tipo operativo que se fundamentan en las dificultades de definir con el rigor necesario el concepto de vivienda desocupada que, unidas a las dudas sobre su aplicabilidad, conducen a la sospecha de que el intento de aplicar tal recargo, a fuerza de ser ineficiente, podría acabar produciendo un saldo negativo para las arcas municipales y para el crédito político.

Es oportuno recordar que desde 1995 una Ley Foral facultaba a los municipios navarros para gravar con el IBI a las viviendas vacías, sin que tal posibilidad recaudatoria haya sido utilizada por ningún ayuntamiento

La misma idea penalizadora se ha llegado a plantear de forma más intensa. Por ejemplo incrementando el recargo del IBI hasta tres veces<sup>52</sup> o imponiendo un canon adicional, como en el anteproyecto de Ley de Vivienda del Gobierno Vasco<sup>53</sup> y de la

---

<sup>52</sup> Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2005, VIII Legislatura, Núm. 114, pp 5735-5743. "Toma en consideración de proposiciones de ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya Verds, de Reformas en materia tributaria sobre viviendas desocupadas.(número de expediente 122/000156.) (sesión correspondiente al martes 27 de septiembre de 2005.

<sup>53</sup> Ver "Anteproyecto de Ley de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna" Art. 91. Aunque el anteproyecto no fija la cuantía del canon, a través de la prensa (El Correo, 11-01-2007) el Consejero de Vivienda ha transmitido que su importe sería de 9 euros al día, aumentando a 12 euros diarios durante el segundo año y a 15 durante el tercero, y el tercero y los siguientes en quince euros.

[http://www.etxebide.info/etxebide/html/datos/ant\\_ley\\_viv\\_c.pdf](http://www.etxebide.info/etxebide/html/datos/ant_ley_viv_c.pdf)

Generalitat de Cataluña<sup>54</sup> de 9 euros diarios (3.285 € /año) “destinado a la garantía de la función social de la propiedad”<sup>55</sup>.

Hasta el momento, la máxima intensidad en las medidas dirigidas a modificar la actitud de los propietarios de viviendas *vacías* se alcanza con la Ley de Derecho a la Vivienda de Cataluña que en su artículo 42.6 establece la posibilidad del alquiler forzoso:

“Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con [lo] establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros.”

Es oportuno señalar que todas estas medidas están inspiradas en otras similares que se vienen aplicando en distintos países europeos. En Francia, la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU) impone tasas a los propietarios de viviendas que se encuentren desocupadas durante más de dos meses en aglomeraciones de más de 200.000 habitantes en las que haya un superávit de viviendas privadas vacantes, con un crecimiento de la población positivo y una oferta de viviendas privadas de alquiler por debajo de la demanda. Las tasas son progresivas según el periodo de desocupación. También está

---

<sup>54</sup> “El PAÍS, (22-01-2007) “La Generalitat fija en 9 euros diarios el canon que estudia imponer a las casas vacías” “La secretaria de Vivienda de la Generalitat, Carme Trilla, ha asegurado hoy que el Gobierno catalán estudiará introducir un canon de nueve euros diarios a las viviendas desocupadas en la futura Ley del Derecho a la Vivienda”.

<sup>55</sup> “Anteproyecto de Ley de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna” Art. 91.1, op.ci.

previsto, para las viviendas vacías durante más de 18 meses, que pueda ser requisada durante un periodo máximo de 6 años, extensible a 12 si es necesario realizar obras de rehabilitación. La gestión queda en manos de entidades de carácter mixto.

En el Reino Unido la "Empty Home Agency", como entidad sin ánimo de lucro creada en 1992, se ocupa de intermediar con incentivos fiscales y penalizaciones para evitar que los propietarios mantengan vacías sus viviendas.

En España, prácticamente en todos los casos, además del argumento de la defensa de la función social de la propiedad, las acciones dirigidas contra los propietarios de las viviendas *vacías* se justifican como actuaciones dirigidas a fomentar el mercado de alquiler. Que es precisamente la línea argumental sobre la que se fundamentan las acciones de apoyo o de carácter incentivador hacia los propietarios de viviendas desocupadas. En la Comunidad Autónoma del País Vasco se viene aplicando este tipo de medidas desde 2002<sup>56</sup>. El denominado programa "Bizigune"<sup>57</sup> persigue el "máximo aprovechamiento del parque de vivienda existente, así como de potenciar la vivienda en alquiler", para lo cual subvenciona las reformas estrictamente necesarias para la habitabilidad de la vivienda, gestiona el alquiler, garantiza el pago de la renta y la devolución de la vivienda en perfecto estado.

**Junto a la defensa de la función social de la propiedad, se trata de fomentar el mercado de alquiler ayudando a poner en uso las viviendas desocupadas**

**Los Planes de Vivienda prevén ayudas para la puesta en valor de las viviendas desocupadas**

El Plan de Vivienda 2005-2008, también con objeto de incentivar el alquiler, prevé distintos tipos de ayudas directas y subvenciones para particulares<sup>58</sup>:

a) Ayudas a propietarios de viviendas libres para arrendarlas (artículo 43): Subvención de 6.000 € para los propietarios de viviendas libres desocupadas cuya superficie máxima útil no exceda de 120 metros cuadrados y las ofrezcan por un periodo

<sup>56</sup> DECRETO 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el «Programa de Vivienda Vacía», se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la Sociedad Pública «Vivienda y Suelo de Euskadi S.A./Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A» (VISESA). (BOPV nº 249, de 31 de diciembre.

-Orden de 22 de Abril de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre condiciones de cesión y procedimiento de adjudicación del "Programa Vivienda Vacía" (BOPV nº96, de 19 de mayo de 2003).

<sup>57</sup> [http://www.etxebide.info/html/topics/programas/vacia/index\\_c.htm](http://www.etxebide.info/html/topics/programas/vacia/index_c.htm)

<sup>58</sup> REAL DECRETO 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. BOE núm. 166 Miércoles 13 julio 2005 p. 24941y ss



mínimo de 5 años en arrendamiento. La subvención se destinará en parte a cubrir los gastos que se ocasionen para asegurar contra posibles impagos y desperfectos.

b) Rehabilitación de vivienda libre para alquiler: consiste en la financiación específica de la rehabilitación de viviendas destinadas a alquiler (artículo 67) para el titular de la vivienda, promotor de su rehabilitación, que vaya a ser destinada a alquiler durante un plazo mínimo de 5 años, que podrá obtener una subvención de 6.000 €, más cantidades adicionales de acuerdo según las condiciones de rehabilitación, según lo establecido en el citado Real Decreto.”

El 11 de enero de 2008 el Consejo de Ministros ha aprobado un Real Decreto que reforma el Plan de Vivienda 2005-2008 y que, entre otras medidas, para incrementar la oferta de alquiler, flexibiliza las condiciones que hasta ahora debían cumplir los propietarios de viviendas vacías que decidieran ponerlas en alquiler y quisieran beneficiarse de la ayuda de 6.000 euros. Se suprime el requisito de superficie máxima y se eleva el importe que pueden percibir por el alquiler.

La creación, en los diferentes ámbitos de la Administración, de entidades públicas dedicadas a fomentar el alquiler es un campo de actuación que va emergiendo en los últimos años, también como reflejo de la preocupación pública por favorecer la reutilización de las viviendas *desocupadas*. Desde la Sociedad Estatal de Alquiler<sup>59</sup>, pasando por las iniciativas de diferentes Comunidades Autónomas, hasta las agencias de carácter municipal que van apareciendo, presentan como aportación fundamental la gestión de un *alquiler garantizado*. Crean bolsas de arrendadores e inquilinos y ofrecen seguridades económicas y jurídicas, garantías de cobro, asistencia jurídica y cobertura de riesgos ante posibles daños en la vivienda.

Se trata del reconocimiento de la necesidad de prestar ayuda a los propietarios ante las condiciones adversas que, al parecer, aconsejan a muchos propietarios mantener sus viviendas desocupadas.

También ha habido iniciativas políticas para corregir algunos de los factores que generan el temor entre los propietarios. En

La aparición de las “agencias públicas de alquiler”, una nueva estrategia

Apoyo y garantías para los propietarios ante los riesgos del alquiler

<sup>59</sup> Sociedad Pública de Alquiler dependiente del Ministerio de Vivienda. <http://www.spaviv.es/>

**Corregir las causas agilizando el funcionamiento de la justicia**

**La ineficacia de algunas medidas se debe a que han estado dirigidas a corregir los efectos y no a eliminar las causas**

enero de 2005<sup>60</sup> la Comisión de Justicia del Congreso rechazó, una proposición no de ley, promovida por el Partido Popular para poner en marcha juicios rápidos civiles con el fin de agilizar los procedimientos de desahucio en contratos de arrendamiento. La proposición se rechazó porque el Ministerio de Justicia ya estaba trabajando en la puesta en marcha de este tipo de juicios rápidos pero con un alcance mayor.

En los primeros días de enero de 2008, confirmando una iniciativa anteriormente anunciada por el Gobierno, el Partido Socialista ha hecho pública su intención de incluir en su programa electoral una reforma de las leyes procesales que podría resolver por la vía rápida los juicios por impagos de alquileres<sup>61</sup>.

La insuficiencia de los resultados obtenidos con las actuaciones implementadas y las medidas anunciadas, pone de manifiesto que más que ante un problema de diagnóstico estamos ante un déficit de voluntad para mantener una misma línea política a lo largo del tiempo y que, más que a tratar de corregir coyunturalmente los efectos, se dirija decididamente a eliminar las causas.

### **4.3 Insostenibilidad territorial del exceso de viviendas**

**El exceso de viviendas vacías da lugar a un funcionamiento ineficiente del espacio urbano**

Mucho menor presencia tienen los aspectos urbanísticos y medioambientales del *fenómeno de la vivienda vacía* entre las preocupaciones de la sociedad y las iniciativas políticas.

Desde la teoría urbanística cabe considerar que el exceso de viviendas *vacías* da lugar a un funcionamiento ineficiente del espacio urbano, hasta el punto de que un ámbito urbano en el

<sup>60</sup> *Cinco Días* (09/02/2005) El Congreso rechaza la agilización de los desahucios mediante juicios rápidos.

<sup>61</sup> “Impulsaremos las modificaciones legislativas para mejorar la seguridad y garantías del propietario y del inquilino. Para ello se reformará la Ley de Arrendamientos Urbanos para permitir al propietario reclamar el inmueble cuando sea para el uso y disfrute de un familiar de primera línea de sucesión y se incorporará progresivamente la posibilidad de un pacto de rentas entre ambas partes al finalizar el periodo máximo de arrendamiento. Se reducirá el periodo de enervamiento para el inquilino a 15 días y se ampliarán los juzgados específicos para el señalamiento y alzamiento de los desahucios” Programa Electoral del PSOE V Borrador 14.01.2008, p.145.

**El exceso de viviendas vacías puede ser consecuencia de desarrollos residenciales innecesarios**

que una porción considerable de sus viviendas no estén ocupadas padecerá tal carencia de animación y actividad que difícilmente merecería ser considerado como tal.

La no utilización –desaprovechamiento– por decisión privada de fragmentos de espacios de propiedad privada –vivienda– pero integrantes de un espacio público –la ciudad–, cuya utilización incide en el conjunto de la comunidad es un uso de la propiedad lesivo para el interés general.

Por otra parte, el exceso de viviendas *desocupadas* podría ser, en determinados ámbitos, la consecuencia de desarrollos residenciales por encima de las necesidades de alojamiento, lo que debería ser considerado como consumo excesivo, por innecesario, de territorio. Hay que recordar que el territorio es un bien básico y limitado y que, un exceso de urbanización irá en detrimento del paisaje y de otros posibles usos no residenciales.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en su exposición de motivos dice:

“La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida”.

En el anteproyecto de “Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna”<sup>62</sup>, en su artículo 89.1, dice:

“La desocupación continuada de las viviendas implica un uso antisocial y medioambientalmente no sostenible de la propiedad.”

En el artículo 90 señala:

“con el objetivo de la protección del medio ambiente y la racionalización social de los recursos físicos y residenciales, las Administraciones Públicas vascas impulsarán políticas de fomento

<sup>62</sup> “Anteproyecto de Ley de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna”.  
[http://www.etxebide.info/etxebide/html/datos/ant\\_ley\\_viv\\_c.pdf](http://www.etxebide.info/etxebide/html/datos/ant_ley_viv_c.pdf)

para potenciar y ampliar la incorporación al mercado, preferentemente en alquiler, de las viviendas desocupadas”.

En el artículo 91, relativo al canon a aplicar a las viviendas desocupadas señala:

“Se crea el canon sobre las viviendas vacías, impuesto de naturaleza social y ecológica, destinado a la garantía de la función social de la propiedad y del medio ambiente urbano y rural.”

El Anteproyecto de Ley de Derecho a la Vivienda de Andalucía es el que más claramente supedita la programación de vivienda a la planificación urbanística, planteando el desarrollo de un camino, muchas veces trazado pero casi nunca recorrido.

Sin duda son dignas de valoración estas primeras y todavía tangenciales alusiones, en el ámbito legislativo, a los efectos territoriales del exceso de viviendas *vacías*, pero hay que significar su escasa concreción y, sobre todo, que sigue siendo claramente predominante la preocupación por facilitar nuevos desarrollos urbanos.

**El sector inmobiliario está mucho más interesado por los nuevos desarrollos residenciales expansivos que por la rehabilitación y la regeneración de los espacios residenciales centrales**

Frente a la oportunidad de contribuir a un desarrollo sostenible de las ciudades, promoviendo la rehabilitación y la regeneración de los espacios residenciales centrales, las mejoras de las infraestructuras y de la movilidad en general y el auge del modelo de urbanismo difuso han exacerbado en los últimos años el modelo de crecimiento espacial metropolitano permanentemente expansivo, menos complejo en su gestión y con mejores resultados económicos para los promotores. Pero el territorio consumido innecesariamente por la construcción de nuevas viviendas, cuando existen viviendas *desocupadas*, es un despilfarro de un bien insustituible y limitado, supone incremento de las necesidades de transporte y es un claro factor de insostenibilidad.

Es necesario reconducir la idea de que el peso del sector inmobiliario en la economía o las bondades de la inversión en vivienda justifican *per se* un desarrollo residencial sin límites. Hay que poner coto a la idea de que el territorio es un objeto de inversión especulativa como cualquier otro<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> En la discusión parlamentaria a la propuesta del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, de Reforma en materia tributaria sobre viviendas desocupadas, el Diputado de Coalición Canaria, Sr. Mardones, dice textualmente “Nosotros entendemos que no se puede

## 5. Propuestas

En este apartado, a partir de las reflexiones y análisis efectuados en los anteriores, se explicitan una serie de propuestas y conclusiones sobre la necesidad inexcusable de mejorar la información y el conocimiento sobre el parque residencial y, en general, sobre el mercado de vivienda, como paso necesario para proceder a un replanteamiento de la política de vivienda en España, en muchos aspectos anclada en la inercia de ciertos elementos estructurales, más propios del tercer cuarto del siglo pasado, y en la improvisación de algunas herramientas sólo novedosas en su apariencia.

### 5.1 Es apremiante mejorar la información estadística sobre vivienda

En el apartado 3 han quedado claramente contrastadas las llamativas inconsistencias de la información estadística existente en España sobre vivienda. El Censo de Vivienda, que por su carácter y por su trayectoria habría de ser considerado

---

generalizar que la vivienda desocupada significa un fin especulativo en sí mismo. Lo habrá, pero también habrá las otras alternativas del ciudadano normal que, en vez de comprar acciones de Bolsa, se compra una vivienda.” Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2005, VIII Legislatura, Núm. 114, p 5739.

---

como una fuente de la máxima fiabilidad, adolece de una primera deficiencia al ser el reflejo de la realidad en un momento determinado (1.11.2001, para el último realizado), que enseguida queda desfigurada por los cambios sociales y por la fuerte dinámica del sector inmobiliario. Pero, además y sobre todo, el procedimiento de la obtención de la información se muestra especialmente inadecuado cuando las viviendas no están habitadas. Inadecuación que se pone especialmente de manifiesto para ciertos aspectos de la vivienda, muy especialmente, su utilización. Es decir, cuando no es el hogar residente quien facilita la información sobre el uso que se hace de la vivienda, la información censal procede de deducciones más o menos arriesgadas de los agentes censales.

La falta de fiabilidad de la información ha llegado hasta los medios de comunicación al trasladar opiniones de cualificados expertos en las que se ponen de manifiesto las inconsistencias y posibles sesgos intencionados de la información sobre vivienda. Por ejemplo, en un artículo publicado en el diario *El País*<sup>64</sup> se recogen las declaraciones del director del Servicio de Estudios del Banco de España, José Luis Malo de Molina, sobre las "carencias en la información sobre el montante y la evolución de las estadísticas de vivienda, construcción y suelo", ante el hecho de que, según las fuentes, hay una diferencia de unas 600.000 viviendas en las cifras de las promovidas entre 2004 y 2006.

En el mismo artículo José García Montalvo denuncia que la evolución oficial de los precios se elabora con los datos inflados que proporcionan los tasadores y que "la calidad horrorosa de las estadísticas" ha contribuido al recalentamiento que ha vivido el sector en los últimos años". En el mismo sentido se manifiesta el ex presidente del Banco Hipotecario Julio Rodríguez que considera que "la calidad de los indicadores (sobre vivienda) es manifiestamente mejorable".

La falta de información conduce inevitablemente a una tradición de iniciativas políticas sobre vivienda carentes de un conocimiento riguroso de la realidad y, por tanto, poco

---

<sup>64</sup> "Vivienda, estadísticas y otras falsedades. Los expertos dudan de la fiabilidad de los datos sobre precios, compraventas y construcción de pisos" *El País* (lunes, 31 de diciembre de 2007), p.23.

---

consistentes, poco eficaces y con escasas posibilidades de consolidarse o perdurar en el tiempo.

Ante tal situación, y específicamente en relación con la utilización del parque de vivienda, cabe formular las siguientes propuestas de actuación para mejorar la información estadística:

**PROPUESTA 1**  
**Creación de un**  
**registro estatal**  
**de viviendas**

**PROPUESTA 1**

**Hay que establecer un Programa con objeto de crear a nivel estatal un registro continuo de las viviendas existentes según sus características y el uso que de ellas se hace que, además de permitir conocer con precisión el parque, facilite la base informativa necesaria para poder plantear encuestas periódicas específicas.**

Una situación de desconocimiento como la que se viene arrastrando en España es inaceptable en un Estado moderno que quiere combatir eficazmente el problema de la vivienda

**PROPUESTA 2**  
**Creación de un**  
**registro estatal**  
**de Licencias de**  
**Primera**  
**Ocupación**

**PROPUESTA 2**

**Los ayuntamientos deberían generar un registro estadístico con los datos de Licencias de Primera Ocupación y enviárselos anualmente al Ministerio de Vivienda o al organismo de la Administración Central que se determine. Con tal caudal de información se produciría una estadística de flujos de nuevas viviendas por ámbitos, meses y tipos de vivienda.**

Es necesario armonizar esta información con los datos de las series de las licencias de construcción y de los visados de los colegios profesionales.

**PROPUESTA 3**

**Deberían producirse las transformaciones precisas en el Padrón Municipal de Habitantes para que, además de la información actual, permita obtener flujos de altas y de bajas de hogares, clasificadas por las causas de las altas**

---

**PROPUESTA 3**  
**Obtener flujos de hogares de los Padrones Municipales**

**y de las bajas o las desapariciones, por ámbitos, meses y tipos de hogares.**

A partir del registro de LPO y del Padrón, los ayuntamientos podrían crear y mantener actualizado un registro administrativo de pisos desocupados, que habría de ser completado mediante el cruce con los datos del Catastro.

**PROPUESTA 4**  
**Crear la herramienta necesaria para poder cruzar el Catastro con el Padrón**

**PROPUESTA 4**

**Es necesario realizar las modificaciones oportunas para que sea posible cruzar la información existente sobre las viviendas y sus propietarios en el Catastro con la información del Padrón Municipal de Habitantes. Las viviendas del Catastro en las que no hay un hogar empadronado son las viviendas No Principales. El Catastro dispone de la información necesaria sobre los propietarios de esas viviendas.**

Básicamente, sería necesaria la normalización de las direcciones postales de ambos registros y la identificación de los hogares del padrón de habitantes mediante la referencia catastral de la vivienda correspondiente al domicilio de residencia.

**PROPUESTA 5**  
**Extender el uso de la referencia catastral**

**PROPUESTA 5**

**Es conveniente insistir en la línea de algunas iniciativas ya puestas en marcha por el Ministerio de Hacienda para que la referencia catastral figure obligatoriamente en los contratos de cualquier tipo de suministro a la vivienda.**

Hay que implementar las herramientas necesarias para obtener conocimiento sobre el uso de las viviendas por ámbitos geográficos y periodos de tiempo a partir de la información de los consumos de suministros de energía eléctrica.

**PROPUESTA 6**

**Para el conocimiento del uso que se hace de las viviendas No Principales: para qué, por quién, cuándo y**



**PROPUESTA 6**  
**Crear una encuesta periódica sobre vivienda**

**cuánto tiempo se utilizan, es necesario realizar una encuesta que podría ser parte de una encuesta periódica sobre la totalidad del parque, incluyendo también las viviendas principales, los regímenes de cesión, adecuación, perspectivas de cambio...**

La encuesta debería estar referida a ámbitos territoriales específicos, fundamentalmente las áreas urbanas y las zonas turísticas de mayor dinamismo.

En Francia se realiza la "Encuesta de alojamiento" ("Enquête Logement") con una periodicidad de cuatro o cinco años. En Alemania se realiza un censo de edificios cada cuatro años. En Holanda se realizan encuestas sobre necesidades de vivienda ("Housing Demand Survey") sobre una muestra de 80.000 hogares cada cuatro años y sobre condiciones de vivienda ("Housing Condition Survey") sobre una muestra de 15.000 viviendas con una periodicidad irregular. En la Comunidad Autónoma del País Vasco se viene realizando una encuesta bienal sobre vivienda vacía desde 1997 "Estadística Bianual (sic) sobre Vivienda Vacía en la C.A.E".

**PROPUESTA 7**

**PROPUESTA 7**  
**Las Entidades deben ofrecer información sobre el parque de vivienda que gestionan**

**Todas las entidades responsables de patrimonio de viviendas con algún tipo de protección deberían hacer pública anualmente una memoria reglada y normalizada con información detallada sobre las características del parque y de su utilización.**

Es un primer paso necesario para poder aplicar algún tipo de control sobre la utilización de las viviendas de propietarios particulares.

**PROPUESTA 8**

**PROPUESTA 8**  
**Crear un registro estatal de Vivienda Protegida**

**Las Administraciones Públicas (AAPP) deberían ejercer un control periódico, obligado por ley, sobre la utilización de las viviendas que se han beneficiado de algún tipo de protección. Estas viviendas deberían quedar incorporadas a un registro estatal permanentemente actualizado y público.**

---

Las Administraciones Autonómicas deben mantener actualizados registros de solicitantes y adjudicatarios de viviendas protegidas por clases.

## **5.2 Hay que avanzar en el conocimiento del parque para poder implementar políticas sólidas y duraderas**

Como ha quedado de manifiesto a través del informe, el parque residencial es el elemento material necesario para satisfacer un derecho fundamental que obliga a formular e implementar complejas medidas que acaban configurando la política de vivienda. Pero además es muy importante su vinculación con uno de los sectores económicos más importantes. Constituye la principal forma de ahorro-inversión de los hogares. Es cuantitativa y cualitativamente el elemento más importante del espacio urbano y determinante de su calidad. Es también el principal consumidor de territorio y transformador de paisaje.

No debería, por tanto, ser necesario insistir en la necesidad de destinar los recursos que sean precisos para su perfecto conocimiento.

A partir de la mejora sustancial de la información podrán realizarse estudios que permitan aumentar el escaso conocimiento que en la actualidad se tiene sobre el volumen y las características del parque residencial y, en especial, sobre las circunstancias de utilización de una tercera parte de las viviendas que lo integran.

El desaprovechamiento de un activo social y económico tan importante, en un contexto de escasez estructural, obliga a analizar el fenómeno tratando de encontrar sus causas, una vez superadas las deficiencias de información.

También parece obvio que no es posible hacer un planteamiento sólido de política de vivienda sin conocer con precisión, algo tan básico, como el parque existente.

Un buen punto de partida para iniciar un programa de estudios sobre el parque residencial, sus características y su utilización

---

podría ser la celebración de unas jornadas internacionales sobre la deficiente utilización de las viviendas.

#### **PROPUESTA 9**

##### **PROPUESTA 9** **Celebrar unas** **Jornadas** **internacionales**

**Celebración de unas Jornadas Internacionales sobre el fenómeno de las viviendas vacías que reúna a expertos en estadística sobre vivienda, expertos analistas en vivienda y desarrollo urbano, y responsables de política de vivienda.**

En las jornadas deberían tener un especial protagonismo expertos extranjeros y de las Comunidades Autónomas con una mayor experiencia en el estudio y en las políticas dirigidas a combatir el fenómeno de las viviendas desocupadas.

#### **PROPUESTA 10**

##### **PROPUESTA 10** **Poner en** **marcha un Plan** **Nacional de** **Investigación** **sobre Vivienda**

**El Ministerio de Vivienda, junto con otras Administraciones Regionales y Locales, debería promocionar programas de investigaciones y estudios del parque residencial y de su dinámica, en el marco de un Plan Nacional de Investigación sobre Vivienda.**

Se trata de promover mediante financiación y premios anuales a la excelencia, aquellos estudios e investigaciones pluridisciplinarios de mayor utilidad para un mejor conocimiento de la dinámica residencial y de sus implicaciones sociales, económicas, urbanísticas y territoriales.

Las principales líneas de investigación deberían establecerse en relación con la definición y tipificación de las viviendas por sus modos de utilización y ámbitos geográficos, con especial atención a las causas y las consecuencias de los diferentes modelos. Igualmente deberían privilegiarse las investigaciones dirigidas a mejorar la información estadística sobre el parque y el mercado de la vivienda; los aspectos fiscales, los financieros, la percepción social de los problemas relacionados con la vivienda; las políticas y sus resultados.

---

### 5.3 Estrategias de actuación

La evidencia, aunque no suficientemente constatada, de una deficiente utilización del parque residencial exige que las AAPP valoren objetivamente la realidad para poder determinar si se está produciendo un uso inadecuado de la propiedad por no respetarse el principio de su función social. Ese supuesto debe vincularse, al menos, a cuatro fenómenos que exigen la atención y la actuación de los poderes públicos:

- a) La existencia de necesidad insatisfecha de vivienda,
- b) la especulación urbanística,
- c) un uso ineficiente del espacio urbano y
- d) un consumo insostenible de territorio y de otros recursos naturales.

Como posicionamiento inicial hay que recordar, a tenor de lo que se viene manteniendo, que en relación con el parque residencial y su utilización es mucho más lo que se ignora que lo que se sabe y por tanto no ha de extrañar que el bagaje de intervenciones públicas sobre la materia haya sido escaso y, sobre todo, poco eficaz. Podría decirse que, hasta el momento, no se ha pasado de algunas medidas aisladas, más conocidas como futuribles que como realidades y marcadas por el rechazo mediático por su carácter confiscador y de dudosa operatividad.

Con la excepción de algunas experiencias en la Comunidad Autónoma del País Vasco que ya tienen más de un quinquenio de historia, en el resto de los casos se trata de iniciativas legislativas o de implementación de medidas en estado de gestación o de incipiente vigencia.

La mayor parte de las iniciativas se fundamentan en el principio constitucional de la función social de la propiedad<sup>65</sup> y en la conveniencia de dinamizar el mercado de alquiler como proceso necesario para alcanzar un mejor cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada.

---

<sup>65</sup> Las más destacables son la "Ley de Derecho a la Vivienda de Cataluña, aprobada el 28 de diciembre de 2007 y el "Anteproyecto de Ley de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna", de la C. A del País Vasco.

En esas líneas podrían inscribirse todas las iniciativas, tanto las que proponen recargos fiscales o incluso la expropiación temporal, como la Ley catalana, como las que por distintas vías de apoyo o de incentivo tratan de poner en el mercado las viviendas en desuso, cooperando con los propietarios (Ayudas a la rehabilitación, Bolsas de vivienda, Agencias de Alquiler...).

También hay iniciativas que sin tener una implicación explícita con el *fenómeno de la vivienda vacía* cabría considerar como acciones políticas que actúan sobre las raíces de la desocupación. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en su exposición de motivos dice: "La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida".

El Anteproyecto de Ley de Derecho a la Vivienda de Andalucía, además de exigir los correspondientes y novedosos "planes de vivienda municipales" señala que los Planes Generales de Ordenación Urbanística son los instrumentos normativos que en cada municipio deben concretar las necesidades de vivienda de calidad digna y adecuada para sus vecinos. Los planes deberán recoger ayudas para la salida al mercado de las viviendas desocupadas.

En relación con las disposiciones confiscadoras, tanto si se trata de establecer recargos en el IBI (caso de algunas iniciativas regionales y municipales a partir de *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*) o cánones progresivos (caso de las leyes Catalana y Vasca sobre derecho a la vivienda), como si se plantea llegar a la expropiación temporal del uso de la vivienda (caso de la Ley ya aprobada en Cataluña), hay que destacar que siempre provocan una fuerte reacción en contra, llegando incluso a discutirse la constitucionalidad de tales medidas. En concreto, el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, en dictamen, sobre la Ley catalana de Derecho a la Vivienda

---

solicitado por los partidos de la oposición<sup>66</sup>, obliga a ciertos reajustes del artículo 42.6, en el que se establece la expropiación forzosa. El ejecutivo autonómico opina que no se trata de un rechazo al fondo de la cuestión de la expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda, sino que el dictamen introduce la exigencia de ciertas cautelas jurídicas que serán tenidas en cuenta.

En todo este tipo de actuaciones que imponen una penalización económica al propietario de la vivienda vacía o le expropián temporalmente su uso, se parte de la decisión de combatir la existencia de viviendas vacías por ser contrarias a la función social de la propiedad. Pero la mayor dificultad del legislador no está en la interpretación de este más o menos controvertido principio. Los problemas realmente están en su aplicación; en concreto, en cómo establecer elementos probatorios de que la vivienda no ha sido "suficientemente-adecuadamente" utilizada a lo largo de un determinado periodo de tiempo, de duración arbitraria pero siempre relativamente amplia, de uno o dos años.

Básicamente, las pruebas de la inadecuada utilización (de que la vivienda permanece vacía) se fundamentan en la no existencia de un hogar empadronado y en que en la vivienda no se alcanzan ciertos consumos mínimos de electricidad y/o agua.

No es complicado imaginar lo fácil que resulta para cualquier propietario amenazado por la norma, modificar la situación administrativa de no empadronados en la vivienda.

Por lo que respecta a los consumos mínimos, tampoco planteará para el propietario especial dificultad alcanzar los niveles exigibles por la norma, que tendrán para él un coste menor que el recargo fiscal y supondrían para la sociedad un incremento inútil de los consumos de agua o energía eléctrica.

En resumen, los criterios de no ocupación no son fáciles de establecer y mucho menos de aplicar de manera objetiva y universal y, por el contrario, son muy fáciles de burlar por cualquier propietario.

---

<sup>66</sup> Dictamen 282. Barcelona, 29 de novembre de 2007 Ponent: Sr. Marc Carrillo. Dictamen sol·licitat pel Parlament de Catalunya, en relació amb el Dictamen de la Comissió de Medi Ambient i Habitatge sobre el Projecte de Llei del dret a l'habitatge a Catalunya (BOPC núm. 143, de 23 d'octubre de 2007).

Como prueba de la dificultad de este tipo de medidas es oportuno recordar que, aún cuando la mayor parte de las iniciativas fiscales en torno a las viviendas vacías se han producido a partir de 2004, ya en 1995 una Ley Foral facultaba a los municipios navarros para gravar con el IBI a este tipo de viviendas. Pues bien, tras doce años, esta posibilidad recaudatoria no ha sido utilizada por ningún ayuntamiento y en la actualidad se plantea instrumentar otras herramientas por la vía de recargos en el IRPF<sup>67</sup>, seguramente obviando la necesidad de tener que acreditar que la vivienda se encuentre *desocupada*.

Este ejemplo de Navarra es suficientemente ilustrativo y reafirma la opiniones de quienes consideran que este tipo de medidas no son gestionables para la inmensa mayoría de las corporaciones locales y, en todo, caso serían económicamente deficitarias y poco eficientes en relación con la puesta en uso de las viviendas desocupadas, al no incidir en las causas que provocan tal indeseable situación.

Hay que valorar también que la eficacia de este tipo de medidas puede estar en su carácter persuasivo; no se trataría tanto de culminar la penalización como conseguir que la vivienda se ponga en uso.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta, sobre todo, que el propietario que mantiene una vivienda vacía está renunciando a la obtención de una renta mayor que la penalización que se le quiere imponer, por lo que, antes que emplearse en mejorar la siempre dudosa eficacia de la sanción, las AAPP tendrían que centrar sus esfuerzos en indagar sobre las causas que provoca tal comportamiento y dedicar los esfuerzos necesarios para cooperar con los propietarios en combatirlas.

#### **PROPUESTA 11**

**Establecer una estrategia que conduzca a diferenciar, desde el punto de vista fiscal y de forma inequívoca, la vivienda que constituye un domicilio permanente (que da respuesta al derecho básico de tener resueltas las**

---

<sup>67</sup> <http://www.noticiasdenavarra.com/ediciones/2007/09/21/sociedad/navarra/d21nav10.1008013.php>

**PROPUESTA 11**  
**Diferenciar de forma inequívoca la vivienda permanente de un hogar del resto de viviendas**

**necesidades de alojamientos mediante una vivienda digna y adecuada) de todas las demás, que pueden estar sujetas a utilizaciones diversas y de intensidad o frecuencias variables a lo largo de ciclos cortos (semanal, mensual, anual) y a lo largo del tiempo.**

Los usos de las viviendas familiares: ocupadas como alojamiento permanente de un hogar, utilizadas con periodicidad semanal, mensual, para las vacaciones anuales o de cualquier otra forma, o simplemente no utilizadas, responden a situaciones cambiantes en el tiempo, por causas no siempre imputables al propietario o que el propietario no es capaz de solventar.

**PROPUESTA 12**  
**Clasificar las viviendas según los motivos de su modelo de utilización y los ámbitos en que se localizan**

**PROPUESTA 12**

**Hay que clasificar las viviendas familiares de uso no permanente en razón de las causas o motivaciones que explican su modelo de utilización y en relación con el ámbito socio-urbanístico en el que se localizan.**

Se trata de un paso necesario para poder detectar las situaciones de flagrante vulneración del principio de la función social de la propiedad o contrarias a algún otro tipo de normativa, como requisito previo para plantearse la aplicación de medidas correctoras en los ámbitos específicos en que se produzcan.

La diversidad de situaciones se hace también especialmente patente en ámbitos geográficos diferentes. Por ejemplo, no es lo mismo una vivienda nueva vacía en una gran ciudad con intensos problemas de vivienda que una vivienda vacía (abandonada) en un pequeño municipio rural, como consecuencia del despoblamiento. También son supuestos claramente diferenciables cuando la vivienda está vacía por graves deficiencias de habitabilidad o cuando simplemente es consecuencia de la estrategia especulativa del propietario.

---



**PROPUESTA 13**  
**Tratamientos**  
**específicos**  
**para las**  
**viviendas No**  
**Principales en**  
**función de usos**  
**y zonas**

**PROPUESTA 13**

**Todas las viviendas que no sean la residencia habitual deberían tener un tratamiento fiscal específico que podría estar vinculado al uso que se haga de la vivienda en función de las circunstancias sociourbanísticas del municipio en que se localice.**

Las viviendas que no se utilizan en absoluto de forma indefinida o durante un periodo que duplique el tiempo medio de venta o alquiler, en áreas con una fuerte demanda de vivienda, deberían ser objeto de algún tipo de intervención sancionadora. Necesidad que es especialmente obvia en el caso de las viviendas que han disfrutado o disfrutan de algún tipo de protección.

Para que se pueda hacer frente de forma razonable a la diversidad de casos y situaciones, debe ser competencia autonómica establecer las zonas y los supuestos concretos de aplicación, y municipal fijar los criterios de aplicación y las cuantías –dentro de unos márgenes amplios fijados por el Estado- de los recargos fiscales por un uso de las viviendas contrario a la función social de la propiedad, porque se esté desaprovechando un recurso necesario e inaccesible para una parte de la sociedad.

Las cantidades recaudadas deberían tener un carácter finalista al servicio de la política de vivienda y en concreto de la más eficiente utilización del parque residencial existente.

**PROPUESTA 14**  
**Diferenciar**  
**tipos de uso de**  
**la vivienda**  
**desde el**  
**planeamiento**

**PROPUESTA 14**

**La normativa urbanística podría diferenciar desde el planeamiento o a través de las ordenanzas municipales el uso de “vivienda permanente” de aquellos otros en los que el desarrollo urbano se produce para atender demandas de viviendas de uso estacional.**

Igual que debería diferenciarse en su diseño y en sus equipamientos una zona de residencia permanente de otra

---

construida para vivienda de temporada, las viviendas de una y otra podrían tener consideraciones diferentes a efectos fiscales y de otro tipo. Son realidades absolutamente distintas la desocupación permanente de una vivienda en una urbanización de segunda residencia frente a la de otra situada en un casco urbano en el que existe una fuerte demanda de alojamiento.

En la línea de lo que señala el proyecto de ley de derecho a la vivienda de Andalucía, el planeamiento urbanístico municipal es el instrumento normativo que debe concretar las necesidades de vivienda de calidad digna y adecuada para sus vecinos, al definir la ordenación urbanística del municipio, de acuerdo con sus características y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo.

#### **PROPUESTA 15**

**Directrices regionales de vivienda vinculantes para los planes territoriales y urbanísticos**

#### **PROPUESTA 15**

**A partir de la información y de los estudios sobre el parque de vivienda, los Gobiernos Regionales deberían establecer directrices sectoriales de vivienda vinculantes en los Planes Territoriales y en la Planificación Urbanística.**

#### **PROPUESTA 16**

**Hay que corregir la insostenibilidad del desarrollo territorial gobernado por la vivienda-inversión**

#### **PROPUESTA 16**

**Hay que desarrollar los instrumentos legislativos necesarios y dirigir la política económica en las direcciones oportunas para que el mercado de la vivienda no esté tan intensamente condicionado por el hecho de que la vivienda-inversión sea el principal determinante del desarrollo urbano.**

El desarrollo inmobiliario no debe seguir constituyendo la principal fuente de financiación de las administraciones locales.

Hay que transmitir a la sociedad que un desarrollo espacial residencial incontrolado, por encima de las necesidades de alojamiento, es insostenible.

Hay que modificar la idea de que debe prevalecer el derecho a los beneficios económicos del desarrollo residencial por encima del necesario control sobre los consumos excesivos de territorio y de los recursos naturales y de la degradación del paisaje.

Por razones de sostenibilidad, los planes territoriales y urbanísticos deberían anteponer, en su caso, la renovación y la puesta en uso del parque de viviendas vacías, a los nuevos desarrollos.

Se debería aprovechar la coyuntura económica menos expansiva en favor del necesario proceso de renovación y rehabilitación del parque residencial de los espacios urbanos más consolidados, también como freno de la expansión espacial y de los incontrolados "consumos" de territorio que han caracterizado a los últimos años.

#### **PROPUESTA 17**

**PROPUESTA 17**  
**Mayores esfuerzos en rehabilitación como medio estratégico para un uso más eficiente y equitativo del espacio residencial**

**Las políticas de apoyo a la rehabilitación y renovación del parque de vivienda deberían incorporar en sus objetivos y planteamientos criterios de equidad y eficiencia para una mejor utilización del parque residencial y del espacio urbano.**

Para reducir el parque de viviendas vacías todas las AAPP tienen que realizar un mayor esfuerzo en actuaciones dirigidas a poner en valor y en uso los espacios urbanos y los parques residenciales que viven procesos de abandono por sus deficiencias, a pesar de ofrecer grandes oportunidades económicas y sociales por su centralidad.

La perspectiva sobre la dinámica demográfica anuncia que se van a incrementar considerablemente los flujos de liberación de viviendas por desaparición de hogares por extinción. También es evidente que durante los próximos quinquenios, especialmente en las áreas urbanas centrales, crecerán considerablemente las necesidades de renovación y de rehabilitación de viviendas inadecuadas por deficiencias más o menos severas. Todo lo cual obliga a incrementar las

---

actividades relacionadas con la rehabilitación de viviendas y la regeneración de los espacios urbanos.

Las ayudas a la rehabilitación deberían coordinarse con la política de vivienda general, resultando especialmente incentivadas aquellas que vayan a estar dirigidas a determinados sectores de demanda y al alquiler, en zonas previamente consideradas estratégicas.

#### PROPUESTA 18

##### PROPUESTA 18 Dinamizar el mercado de alquiler

**Para reducir el parque de viviendas vacías hay que dinamizar el mercado de alquiler.**

La carencia de un mercado de alquiler amplio, diverso y ágil es una de las mayores diferencias de nuestro mercado de vivienda con respecto a los de otros países europeos y probablemente es una de las principales causas de la elevada proporción de viviendas desocupadas. Conseguir aumentar la cuota de viviendas en alquiler debe ser uno de los objetivos básicos de la Política de Vivienda y no sólo en relación con el fenómeno de la vivienda *desocupada*.

Habría que estudiar la conveniencia de **flexibilizar la Ley de Arrendamientos Urbanos y liberar los pisos de renta antigua**, permitiendo el desarrollo de convenios que, garantizando la continuidad del alquiler, hagan económicamente viable la rehabilitación.

Una parte importante de la vivienda vacía se debe al mal funcionamiento del mercado de alquiler. La inseguridad del propietario ante situaciones de impagos, desperfectos o ante necesidad de la recuperación de la vivienda, siempre a través de litigios largos y costosos, constituye una de las razones de la falta de oferta. Hay que otorgar las máximas garantías jurídicas a propietarios e inquilinos, especialmente mejorando el funcionamiento de la justicia. **Hay que reformar las leyes procesales para que se pueda resolver por la vía rápida los juicios por impagos de alquileres.**

Hay que estudiar la posibilidad de abrir nuevos horizontes de calificaciones de vivienda protegida en alquiler para las distintas iniciativas de puesta en uso de viviendas vacías.

---

**PROPUESTA 19****PROPUESTA 19**  
**Extender las**  
**agencias de**  
**alquiler**

**Desde todas las Administraciones Públicas hay que favorecer la aparición y apoyar el funcionamiento de agencias mixtas (públicas y asociativas) que ofrezcan servicio de asesoramiento legal y técnico, apoyo financiero, arbitrajes y garantías a propietarios y arrendatarios,** tanto en casos de rehabilitación, para poner la vivienda en el mercado, como para supuestos de intercambio de viviendas en propiedad, tanto protegidas como libres.

Para dinamizar el mercado y recuperar del abandono una parte importante de las viviendas vacías es necesario el papel que puedan jugar entidades como las Agencias de Alquiler e instrumentos como las "Bolsas de Vivienda".

Las agencias públicas podrían gestionar los cambios de vivienda protegida en compra y en alquiler cuando las circunstancias del hogar lo reclamen ("Bolsa tutelada de Vivienda Protegida").

**PROPUESTA 20****PROPUESTA 20**  
**Desincentivar**  
**la inversión**  
**especulativa en**  
**vivienda**

**Hay que introducir los cambios necesarios para que se produzca una progresiva desincentivación de la inversión especulativa en vivienda.**

Junto con el incremento de información fiable y análisis objetivos sobre el parque residencial y el mercado de vivienda, son necesarias campañas de divulgación y concienciación ciudadana en relación, por ejemplo, con la muy enraizada idea de que la compra de viviendas es la mejor -¿única?- forma de inversión (ver notas 19 y 41).

Hay que reconsiderar la desgravación fiscal de la compra de viviendas y la necesidad de equiparar fiscalmente la compra y el alquiler.

Las Administraciones Públicas deben hacer un mayor esfuerzo por reducir el fraude fiscal inmobiliario.

---



## 6. Conclusiones

- I.** La información estadística sobre las viviendas No principales ofrece serias dudas sobre su fiabilidad ya que el procedimiento censal para la obtención de la información es inadecuado.
  - II.** El intento de análisis territorial de las viviendas *vacías* lleva a constatar las insuficiencias y las inconsistencias de la información estadística disponible.
  - III.** Es necesario mejorar la información sobre vivienda mediante: la creación de un registro estatal de viviendas; la creación de un registro estatal de Licencias de Primera Ocupación; la obtención de flujos de hogares de los Padrones Municipales; integrar la información del Catastro y del Padrón; extender la obligatoriedad del uso de la referencia catastral; realizar encuestas periódicas sobre vivienda; obligar por ley a las entidades que gestionen vivienda protegida para que ofrezcan información sobre su parque; hay que crear un registro estatal de vivienda protegida; es necesario poner en marcha un Plan Nacional de Investigación sobre Vivienda y celebrar reuniones internacionales para el intercambio de experiencias y de conocimiento.
  - IV.** Aún cuando la información presenta serias inconsistencias todo apunta a que hay un stock excesivo de viviendas *vacías*.
-

- V.** La alta proporción de viviendas *vacías* es la expresión de un fenómeno muy relevante, cargado de connotaciones negativas.
  - VI.** El uso que se hace de las viviendas es cambiante en el tiempo. Además del stock de viviendas vacías es necesario conocer los flujos de ocupación y desocupación.
  - VII.** Para poder plantear acciones sólidas y duraderas, dirigidas a optimizar la utilización del parque residencial, hay que profundizar en el conocimiento de las características de las viviendas *desocupadas*.
  - VIII.** La vivienda es un objeto poliédrico. Una vivienda no siempre es un "alojamiento" pero siempre es un "activo económico".
  - IX.** Se aprecia homogeneidad de la intensidad y la evolución de la vivienda *vacía* en distintos ámbitos territoriales.
  - X.** El mayor volumen de viviendas *vacías* se concentra en las provincias de Madrid y del litoral mediterráneo.
  - XI.** Las intensidades relativas por provincias ponen de manifiesto la diversidad territorial de las causas del fenómeno, aunque hay factores comunes en todas las provincias.
  - XII.** La distribución provincial de las viviendas vacías no refleja especial vinculación estadística con los procesos de desarrollo urbano.
  - XIII.** La proporción de viviendas *vacías* se hace notablemente más intensa en el parque residencial más antiguo. Como media, son más viejas las viviendas *vacías*, pero un parque provincial más antiguo no supone necesariamente una mayor proporción de viviendas vacías.
  - XIV.** Cabe pensar que hay factores estructurales tras los altos porcentajes de viviendas *desocupadas*.
  - XV.** La compra anticipada, como parte de una estrategia previsor de los hogares, para uso propio o para los hijos, eleva el stock de viviendas vacías.
-



- XVI.** La existencia de viviendas vacías puede ser consecuencia de un exceso incontrolado de oferta, debido a desarrollos residenciales innecesarios.
  - XVII.** El dinamismo urbano, los déficit de calidad residencial y estructuras sociales menos favorecidas son posibles factores de desocupación en ciertos ámbitos.
  - XVIII.** Los modelos de dinámica urbana con rápidos cambios de ritmo, en crecimientos espacialmente muy focalizados, favorecen la existencia de vivienda *vacía*.
  - XIX.** Las estructuras demográficas muy envejecidas y con fuerte presencia de hogares en fase de extinción son factores de potencial desocupación.
  - XX.** El inevitable envejecimiento demográfico puede intensificar en los próximos quinquenios los flujos de viviendas *vacías*.
  - XXI.** El sector inmobiliario está mucho más interesado por los nuevos desarrollos residenciales expansivos que por la rehabilitación y la regeneración de los espacios residenciales centrales.
  - XXII.** El exceso de viviendas *vacías* puede suponer un uso ineficiente del espacio urbano, un despilfarro de territorio y, en suma, prácticas contrarias a la función social de la propiedad.
  - XXIII.** Está por determinar el concepto jurídico de vivienda *vacía*. Queda pendiente la tarea de establecer una definición jurídica rigurosa y operativa de vivienda *vacía*.
  - XXIV.** Hasta el momento los intentos de definir la vivienda *vacía* no han superado la dificultad de establecer criterios rigurosos y universales aplicables en actuaciones administrativas.
  - XXV.** Es muy relevante el peso del sector de la construcción en la economía: El enfriamiento del sector inmobiliario produce desaceleración económica e incremento del paro. Es muy importante la incidencia de la dinámica inmobiliaria sobre los ingresos de las arcas públicas. El denostado encarecimiento de la vivienda supone "enriquecimiento" patrimonial para la inmensa mayoría de los hogares. El sector inmobiliario
-

constituye una de las mayores bolsas de fraude fiscal. Las rentas dejadas de percibir por los propietarios de las viviendas vacías suponen 1,6 veces el presupuesto del Plan de Vivienda para 2007.

- XXVI.** En las actuaciones políticas dirigidas a combatir el fenómeno de la vivienda desocupada hay que tratar de compaginar el derecho de propiedad y la defensa del interés general y de la función social de la propiedad.
  - XXVII.** Entre las iniciativas puestas en marcha hasta el momento ha prevalecido la idea de la penalización frente a las propuestas de incentivar el uso de las viviendas *desocupadas*.
  - XXVIII.** Las medidas penalizadoras se enfrentan a graves dificultades de operatividad y de gestión y son fáciles de contrarrestar por los propietarios mediante diversas estrategias enmascaradoras de la realidad de uso de la vivienda.
  - XXIX.** Las medidas incentivadoras, junto a la defensa de la función social de la propiedad, tratan de poner en uso las viviendas desocupadas y fomentar el mercado de alquiler. Son de incipiente puesta en práctica y van desde las ayudas para la rehabilitación (ya recogidas en los Planes de Vivienda para poner en valor el patrimonio residencial degradado) a las que, con la aparición de las "agencias públicas de alquiler", ofrecen diferentes apoyos, garantías e incentivos a propietarios e inquilinos.
  - XXX.** Para crear una política sólida y duradera con la que actuar sobre el *fenómeno de la vivienda vacía*, es necesario caracterizar las viviendas por ámbitos territoriales y causas de su desocupación.
  - XXXI.** Las actuaciones deberían enmarcarse en la estrategia general de conseguir garantizar el derecho subjetivo a la vivienda y en coherencia con un desarrollo territorial sostenible. Hay que comenzar por diferenciar de forma inequívoca la vivienda-permanente-de-un-hogar del resto de viviendas.
  - XXXII.** Se deben diferenciar tipos de uso de la vivienda desde el Planeamiento. Hay que elaborar Directrices regionales de
-

vivienda vinculantes para los planes territoriales y urbanísticos.

**XXXIII.** Son necesarios mayores esfuerzos en rehabilitación como medio estratégico para conseguir a lo largo del tiempo un uso más eficiente y equitativo del espacio residencial existente.

**XXXIV.** Hay que corregir la insostenibilidad del desarrollo territorial gobernado por la vivienda-inversión, comenzando por desincentivar la inversión especulativa en vivienda.

**XXXV.** La ineficacia de algunas medidas se debe a que han estado dirigidas a corregir los efectos y no a eliminar las causas.

---

